



Area Pianificazione Territoriale
Servizio Pianificazione del territorio

Bologna 11/02/2022



Alla Regione Emilia-Romagna

Servizio Valutazione Impatto e Promozione
Sostenibilità Ambientale

c.a. arch. Rosanna Zavattini
dott. Ruggero Mazzoni

vipsa@postacert.regione.emilia-romagna.it

e p.c. Servizio tutela e risanamento acqua, aria e agenti
fisici

OGGETTO: Valutazione Ambientale Strategica (VAS) - Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e per la Bonifica delle Aree inquinate 2022-2027 (PRRB) della Regione Emilia-Romagna (art. 13, comma 5, D.lgs 152/06).

Vista la nota Prot. 7922 del 17/01/22, acquisita con PG 2133 del 18/02/22, con cui il Servizio VIPSA della Regione Emilia Romagna ha convocato l'incontro per il giorno 02/02/2022 al fine di acquisire le valutazioni dei Soggetti competenti in materia ambientale nell'ambito del procedimento di VAS relativo al piano denominato "Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e per la Bonifica delle Aree inquinate 2022-2027 (PRRB) della Regione Emilia-Romagna" (adottato con deliberazione della Giunta regionale n. 2265 del 27/12/2021, in attuazione dell'art. 199 del D.lgs n. 152/2006 e, per quanto riguarda gli aspetti procedurali, dell'art. 34 della LR n. 16/2017)

Valutato che, a seguito di quanto emerso nel suddetto incontro e delle prime considerazioni effettuate dal Servizio scrivente nell'ambito del suddetto incontro, si ritiene utile in via collaborativa (e per quanto di competenza di questo Ente), inoltrare alcune considerazioni inerenti il procedimento in oggetto (seppur non strettamente riferite alla VAS del Piano adottato) con particolare riferimento al raccordo del PRRB con lo strumento di piano di competenza della Città metropolitana, ovvero il Piano Territoriale Metropolitano (PTM), approvato con Delibera del consiglio metropolitano n. 16 del 12/05/2021.

Tempi e modalità di recepimento del PRRB

Come specificato all'articolo 7, comma 2, delle Norme del Piano adottato "*Gli strumenti di pianificazione provinciale provvedono, in attuazione dei criteri contenuti nel Piano, all'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento nonché all'individuazione delle zone non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento, ai sensi dell'articolo 197 del D.lgs. n. 152/2006*".

All'articolo 21 delle Norme sono richiamati i criteri per l'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di cui all'art. 7, come di seguito specificato:

1. I criteri di individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento nonché per l'individuazione dei luoghi adatti allo smaltimento e al recupero sono riportati al capitolo 12 del Piano.

2. *Ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2016, nei casi in cui siano state attribuite alla Regione le funzioni di pianificazione nelle materie ambientali, la pianificazione non può contenere per gli impianti di recupero dei rifiuti non pericolosi vincoli più restrittivi di quelli previsti per gli impianti industriali. La disposizione contenuta al presente comma costituisce una prescrizione di Piano e prevale automaticamente sulle eventuali disposizioni incompatibili contenute nelle pianificazioni vigenti.*

3. *La realizzazione e l'ampliamento e degli impianti e delle operazioni di recupero rifiuti nelle zone di ammissibilità condizionata indicate al capitolo 12 del Piano è consentita qualora sia stato approvato il relativo progetto ai sensi dell'articolo 208 del D.Lgs. n. 152 del 2006.*

4. *Le disposizioni di cui al presente articolo hanno valore di prescrizione con particolare riferimento agli strumenti di pianificazione provinciale.*

Con particolare riferimento all'ultimo comma richiamato ed al valore di prescrizione delle suddette disposizioni rispetto al PTM, si ritiene utile un chiarimento rispetto a:

- modalità recepimento delle stesse, qualora necessario, mediante procedura di mero aggiornamento del Quadro Conoscitivo e del contestuale allegato 7 – “Gestione rifiuti” o mediante procedura di apposita variante al PTM ai sensi della Legge Emilia – Romagna n. 24/2017;
- eventuali tempistiche, se previste, per l'adeguamento/recepimento di cui sopra.

Coordinamento con gli altri piani settoriali

In stretta correlazione alle precedenti considerazioni e al fine di capire meglio le modalità di eventuale recepimento e adeguamento del PTM rispetto al PRRB, si evidenzia che al Capitolo 12 della Relazione del piano è specificato che i criteri indicati per l'individuazione delle zone non idonee (e quelle idonee) alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti riguardano l'intero territorio regionale e forniscono un livello minimo ed omogeneo di tutela del territorio, demandando alle Province l'individuazione delle suddette zone (ai sensi dell'articolo 197 del D.Lgs. n. 152 del 2006), anche in attuazione delle proprie competenze in materia di governo del territorio, con la possibilità di introdurre ulteriori tutele in funzione di esigenze specifiche, fermo restando che la realizzazione e l'ampliamento degli impianti e delle operazioni di recupero nelle zone ad ammissibilità condizionata è consentita qualora sia stato approvato il relativo progetto ai sensi dell'articolo 208 del D.Lgs. n. 152 del 2006.

I criteri generali del piano regionale per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti si basano, in prima istanza, sull'analisi del sistema vincolistico esistente, con l'obiettivo di mantenere una coerenza fra le determinazioni dei diversi strumenti di pianificazione territoriale (come riportato al paragrafo 12.3 della Relazione generale), considerando in particolare:

- il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR);
- altri vincoli operanti sul territorio inerenti tematiche di tutela ambientale.

In merito a quest'ultimo punto, si auspica che possa essere lo stesso PRRB, seppure a

livello di prima approssimazione, ad integrare le tutele escludenti o condizionanti derivanti dal PTPR con quelle derivanti dagli altri piani settoriali di livello regionale, come ad esempio il Piano di Tutela delle Acque.

Come specificato al paragrafo 12.2 del PRRB, infatti, successivamente all'approvazione del PTPR, la Regione ha approvato diversi Piani di Settore (PTA, Piani di Bacino ecc.) che hanno meglio affrontato alcune tematiche di settore per le quali lo stesso Piano Paesistico aveva svolto principalmente un ruolo di supplenza, in quanto nel periodo della sua elaborazione non esistevano, a livello regionale, strumenti territoriali specifici di pianificazione per area vasta.

Con particolare riferimento al PTA, tenuto conto che:

- le previsioni del PTA regionale sono state, in vario modo recepite ed attuate dalle varianti dei Piani territoriali di coordinamento provinciali (in attuazione del medesimo PTA), individuando in alcuni casi ulteriori tipologie di zone di protezione rispetto a quelle previste dal PTA;
- il Consiglio Provinciale di Bologna, con delibera del 04/04/2011, ha approvato la Variante al PTCP in recepimento del Piano di Tutela delle Acque della Regione Emilia-Romagna recependone e perfezionandone il dispositivo;
- successivamente alla suddetta variante, con legge regionale n. 13 del 2015 la competenza per la funzione di pianificazione in materia di tutela della risorsa idrica è stata assegnata alla Regione e conseguentemente le Province non hanno più alcuna facoltà di modifica dei propri strumenti pianificatori attuativi ed integrativi delle disposizioni del PTA;
- inoltre con la legge regionale n. 25 del 2016, in particolare con l'art. 14, comma 2, in attuazione dei principi dell'economia circolare, è stato disposto che nei casi in cui siano state attribuite alla Regione le funzioni di pianificazione nelle materie ambientali, la pianificazione non può contenere per gli impianti di recupero dei rifiuti non pericolosi vincoli più restrittivi di quelli previsti per gli impianti industriali e che le pianificazioni vigenti debbano essere interpretate conformemente a tale disposizione;
- successivamente con DGR N. 543 del 16/04/2018 (disposizioni con valore di prescrizione pianificatoria ai sensi dell'articolo 28 della legge regionale n. 24/2017) sono state modificate ed integrate le disposizioni contenute al capitolo 7 delle NTA del Piano di tutela delle acque, in merito alla possibilità di consentire determinate attività di gestione dei rifiuti solidi pericolosi (operazioni identificate come R12 ed R13) nel rispetto di determinate condizioni di tutela, nonché delle condizioni e dei limiti previsti per l'insediamento delle altre attività industriali, in tutte le zone di protezione delle acque destinate al consumo umano così come individuate dal PTA e dalla pianificazione provinciale in attuazione del PTA;

si evidenzia che:

- a seguito del riordino istituzionale e dei contestuali passaggi di competenze ambientali, la variante al PTCP di recepimento del PTA, non è stata oggetto di ulteriori aggiornamenti, pertanto il relativo apparato normativo (richiamato anche come allegato del vigente PTM) non ha recepito i contenuti della LR n. 25 del 2016,

né quelli della DGR N. 543 del 16/04/2018 in quanto le disposizioni del PTCP che hanno recepito e declinato il PTA a scala provinciale, hanno assunto natura ed effetti della medesima pianificazione sovraordinata, come chiarito anche dal Comitato Urbanistico Regionale (CUR) nell'ambito dell'approvazione del PTM;

- la DGR N. 543/2018 ha integrato le NTA del PTA esclusivamente rispetto all'ammissibilità di specifiche operazioni di trattamento rispetto ai rifiuti pericolosi, mentre in merito all'ammissibilità di impianti di trattamento dei rifiuti non pericolosi l'unico riferimento ad oggi vigente risulta essere la LR n. 25 del 2016, che dispone criteri di *"interpretazione della pianificazione vigente"* in attuazione dei principi dell'economia circolare.

Per quanto evidenziato, si ritiene che l'approvazione del PRRB possa rappresentare un'occasione per chiarire gli aspetti di cui sopra, definendo ulteriormente i criteri di riferimento per la pianificazione provinciale.

Come già riportato al paragrafo precedente, si ritiene auspicabile, ad esempio, l'integrazione delle tutele escludenti o condizionanti derivanti dal PTPR con quelle derivanti dal Piano di Tutela delle Acque e dalle successive disposizioni regionali integrative, chiarendo in che modo i piani provinciali in generale, ed il PTM in particolare, debbano recepire tali disposizioni con valore prescrittivo, anche nel rispetto del principio di competenza di cui all'art. 24, comma 1, della LR 24/2017.

Stima del fabbisogno di smaltimento con riferimento al quantitativo di rifiuti speciali prodotti in Regione

Come riportato nel Rapporto Ambientale e nella Sintesi non tecnica, i dati di monitoraggio ambientale del precedente piano di gestione rifiuti, nonché l'analisi degli indicatori di sistema per tale componente in raffronto al panorama nazionale e comunitario, evidenziano una situazione di base per la nuova pianificazione di gestione rifiuti complessivamente positiva, con particolare riferimento al settore urbano, che assicura l'autosufficienza nello smaltimento.

Tuttavia, relativamente allo smaltimento dei rifiuti speciali prodotti in Emilia-Romagna, dal monitoraggio della precedente pianificazione non risulta ancora raggiunta l'autosufficienza. Pertanto, la pianificazione in fase di aggiornamento prospetta una stima aggiornata del fabbisogno impiantistico per lo smaltimento dei rifiuti speciali e propone quale azione strategica l'autorizzazione di impianti, solo qualora sussista un fabbisogno di smaltimento rispetto alla produzione regionale dei rifiuti, valutata in sede di monitoraggio, nel rispetto del principio di sostenibilità e di equa ripartizione dei carichi ambientali.

Il Piano propone, in merito, una serie di azioni, che possono essere così riassunte:

- divieto di smaltire in discarica i rifiuti che possono essere avviati a riciclaggio;
- gestione dei rifiuti nei luoghi più prossimi a quelli di produzione;
- autorizzazione di nuovi impianti per lo smaltimento di rifiuti speciali, a seguito della procedura di valutazione ambientale, solo qualora sussista un fabbisogno di smaltimento con riferimento al quantitativo di rifiuto prodotto in Regione, tenuto conto dei carichi ambientali dell'area dove l'impianto viene proposto;

- installazione di impianti di pannelli fotovoltaici nell'ambito della sistemazione finale delle discariche di rifiuti.

Con particolare riferimento al terzo punto di quelli sopra elencati, la contestuale disposizione riportata all'art. 20 comma 3 delle Norme del PRRB specifica quanto segue:

In attuazione della gerarchia comunitaria di gestione dei rifiuti, la valutazione di impatto ambientale di un progetto di apertura ovvero di ampliamento di una discarica per rifiuti speciali deve prioritariamente effettuare un'analisi puntuale circa la necessità di un fabbisogno di trattamento. A tal fine l'istanza è corredata da un'analisi compiuta ed aggiornata circa l'esistenza di tale fabbisogno sulla base dei dati disponibili. Nell'autorizzazione di tale tipologia di impianti deve essere data preferenza ai progetti di ampliamento di siti già esistenti al fine di non pregiudicare ulteriormente consumo di suolo.

Alla luce della disposizione richiamata, si ritiene auspicabile che il PRRB chiarisca:

- quale sia l'ente/servizio preposto alla valutazione della rispondenza della richiesta di nuovi impianti di smaltimento di rifiuti speciali in relazione al fabbisogno desumibile dai dati disponibili;
- la ripartizione del suddetto fabbisogno rispetto ai territori di competenza provinciali.

Strategia dei rifiuti da costruzione e demolizione e adeguamento PIAE

Rispetto a quanto riportato all'art. 14 comma 4 delle NTA del Piano, *“la quantificazione di nuovi fabbisogni estrattivi da parte della pianificazione di settore deve essere effettuata per i quantitativi che non possono essere soddisfatti attraverso la disponibilità di materiale inerte riciclato idoneo agli stessi usi, come accertata in attuazione del presente Piano. I Piani infraregionali delle attività estrattive (PIAE) vigenti, si adeguano a tale disposizione entro 24 mesi dalla data di adozione del Piano”*,

si evidenzia che:

- nella Relazione Generale e nel quadro conoscitivo del PRRB, i quantitativi annuali di rifiuti da costruzione e demolizione (C&D) che è possibile riciclare, vengono riportati su scala regionale con stime riferite al 2018;
- nelle tabelle riportate nella Relazione Generale e nel quadro conoscitivo del PRRB si nota che la stima annuale dei quantitativi di rifiuti da C&D su scala regionale (5.547.719 ton) sovrastima di quasi il doppio i quantitativi reali dei rifiuti da C&D quantificati tramite le informazioni contenute nella banca dati MUD (2.786.150 ton).
Si evidenzia, inoltre, che non tutti questi quantitativi, per via della composizione, possono essere avviati al recupero. Ne consegue il rischio che, dovendo basare la pianificazione dei quantitativi estraibili dei PIAE provinciali/metropolitano, su stime regionali, si sovrastimi il quantitativo di materiali effettivamente recuperabili, rischiando di assegnare volumetrie estraibili che, sommate ai materiali effettivamente recuperati su scala provinciale/metropolitana, non sarebbero sufficienti a garantire la copertura del fabbisogno.
- Non tutti gli inerti naturali possono essere sostituiti da aggregati riciclati.

Facendo presente che già nella redazione del vigente PIAE, nel calcolo dei fabbisogni di inerti è stato sottratto il 100% del riciclato dai rifiuti C&D prodotto sul territorio provinciale nel 2011.

Visto anche quanto sopra riportato si ritiene auspicabile che il Piano chiarisca quanto segue:

- in base a quali stime, relative ai materiali da recupero, dovranno essere pianificati i volumi estraibili nei PIAE e che detti volumi recuperabili vengano distinti per tipologia e forniti a scala provinciale/metropolitana nonché Comunale (visto quanto indicato dalla norma in riferimento ai PAE) prevedendo, possibilmente, aggiornamenti annuali;
- di specificare quali tipologie di inerti sarà possibile sostituire attraverso attività di recupero di materiali derivanti da C&D;
- di valutare parallelamente una misura/norma nel piano che garantisca che i volumi eventualmente recuperabili derivanti da C&D vengano utilizzati nel bacino provinciale, concorrendo effettivamente al soddisfacimento dei volumi necessari;
- di valutare la possibilità di non individuare un termine perentorio per l'adeguamento del PIAE e PAE a dette disposizioni (24 mesi) fermo restando che i nuovi strumenti o le varianti agli stessi che potrebbero intervenire dovranno rispettare quanto richiesto dal Piano.

Il presente contributo è inviato al Servizio Regionale in via collaborative e con l'auspicio che possa essere considerato utile al fine di apportare eventuali integrazioni e/o precisazioni migliorative al Piano adottato.

Cordiali saluti

La Responsabile
Servizio Pianificazione del Territorio
Arch. Maria Grazia Murru
(firmato digitalmente)