

La programmazione regionale

Il Piano regionale di gestione rifiuti (PRGR) è regolato all'articolo 22 del D.Lgs. n. 22/1997 che ne stabilisce con esattezza i contenuti. Questi possono essere, sinteticamente, raggruppati secondo tre argomenti principali:

- la localizzazione delle attività di gestione rifiuti;
- la gestione "economica" dei rifiuti;
- il ruolo che le regioni devono avere nelle attività di gestione rifiuti.

Il rispetto dell'ambiente non è dunque l'unico interesse che deve essere protetto, ma occorre organizzare le attività inerenti al settore rifiuti secondo criteri di buona gestione. Una gestione del ciclo rifiuti basata su scelte antieconomiche porta a uno spreco di denaro pubblico e, conseguentemente, a una riduzione del benessere della società.

In sintesi, il Piano regionale di gestione è il mezzo principale di gestione integrata dei rifiuti. La sua predisposizione e attuazione in tempi brevi risulta decisiva per la realizzazione degli obiettivi auspicati nel decreto legislativo. Non a caso infatti nell'articolato viene fissato un termine entro il quale i Piani regionali devono essere approvati, senza dimenticare la sanzione cui le regioni vanno incontro quando non varano (o non adeguano) i Piani entro i termini stabiliti. Il mancato accesso ai finanziamenti nazionali costituisce un incentivo affinché le regioni adempiano il loro compito più rilevante nel settore dei rifiuti.

Sistemi e strumenti di gestione dei rifiuti a livello regionale

Per comporre il quadro dell'attività programmatica attuata a livello regionale alla gestione del ciclo rifiuti, ci si riferisce qui ai risultati dell'indagine in tema di rifiuti recentemente elaborata dall'Istituto per l'Ambiente e più sopra richiamata. Il quadro che si ottiene è quello di una situazione caratterizzata da una forte disomogeneità nell'azione delle regioni in tema di gestione dei rifiuti. Le regioni hanno infatti risposto in tempi diversi ai compiti di cui sono state investite dalla normativa nazionale: alcune regioni hanno adeguato tempestivamente i Piani di gestione precedentemente attivati, mentre altre non l'hanno ancora fatto. D'altro canto, quasi la totalità delle regioni ha provveduto ad emanare la disciplina che regola il settore rifiuti a livello locale secondo le linee indicate dal D.Lgs. n. 22/1997. Un'altra caratteristica che impronta la gestione rifiuti a livello locale è quella di una situazione in costante evoluzione.

A testimonianza di questo cambiamento si è assistito negli ultimi anni un lavoro incessante delle regioni in materia di gestione dei rifiuti, che ha portato alla recente predisposizione di linee guida per la redazione del Piano rifiuti oppure a progetti di Piani di gestione che sono stati presentati per la discussione presso i Consigli Regionali.

Passando a valutare le tipologie e i contenuti di Piani di gestione rifiuti adottati o in via di approvazione, si osserva che i Piani sono strumenti di pianificazione complessi, in cui il raggiungimento degli obiettivi di una gestione integrata del ciclo dei rifiuti passa attraverso l'azione di soggetti privati e pubblici, di imprese, organizzazioni e cittadini.

Le autorità di governo del territorio dovrebbero fornire indicazioni chiare, precise e puntuali finalizzate a consentire di ridurre in "quantità, voluminosità e pericolosità i rifiuti". I Piani di gestione sono, invece, spesso dei documenti che si occupano di svolgere un'analisi approfondita del presente (flusso dei rifiuti e della situazione impiantistica attuale) e una "previsione" piuttosto generica dei fabbisogni futuri, senza quindi definire con precisione le attività da svolgere.

In conclusione, il quadro dell'attività programmatica regionale mostra una situazione di grande disomogeneità, anche se in forte mutamento. Anche quando l'attività programmatica ha avuto come frutto l'approvazione o l'adeguamento del Piano regionale di gestione rifiuti in conformità con le indicazioni contenute nel D.Lgs. n. 22/1997, le indicazioni sui fabbisogni impiantistici regionali non sono state sempre univoche. L'incertezza che la combinazione di questi due elementi comporta rischia di spiazzare gli investimenti privati di lungo periodo nel settore dei rifiuti e, in particolare, nella termovalorizzazione. Una prima indicazione quindi la necessità di interventi, da parte delle amministrazioni locali, più rapidi e più certi.

Primo bilancio della gestione dei rifiuti a livello regionale

Sulla base dell'analisi dell'attività programmatica regionale e provinciale, è utile verificare quali passi stiano facendo le amministrazioni regionali per rispettare scadenze e obiettivi del D.Lgs. n. 22/1997.

Una prima osservazione riguarda i contenuti degli atti programmatici. La totalità dei Piani di gestione rifiuti a, effettivamente, introdotto e orientato l'attività programmatica delle autorità locali secondo le linee di gestione dettate dal D.Lgs. n. 22/1997.

L'analisi dell'approccio integrato alla gestione dei rifiuti trova posto in tutti i Piani di gestione regionale, senza però condizionare in modo evidente le scelte impiantistiche proposte nei Piani stessi (l'unico obiettivo che sembra chiaro è la percentuale del 35% di raccolta differenziata minima da conseguire entro il 2003).

Il quadro delineato in precedenza ha permesso di evidenziare alcune caratteristiche dell'attività regionale nell'ambito della gestione del ciclo rifiuti. Oltre ad avere evidenziato una chiara disomogeneità di azioni intraprese dalle regioni, si è anche osservato che le indicazioni riguardanti i fabbisogni impiantistici che si traggono dall'analisi dei Piani regionali di gestione, approvati o in via di approvazione, sono molto diverse. Queste indicazioni

sono diverse perché fondate su ipotesi di crescita o di evoluzione della produzione rifiuti che cambiano da regione a regione.

A volte le stime di produzione rifiuti sono molto semplicistiche, mentre in altri casi, per definire i fabbisogni impiantistici, si considera che i flussi delle diverse tipologie di rifiuti non saranno costanti nel tempo, ma avranno dei periodi di "punta" (periodi durante i quali non sono ancora stati conseguiti gli obiettivi ottimali di recupero e alcuni fabbisogni potrebbero essere molto più elevati di quelli a regime), superati i quali si stabilizzeranno nel tempo. Ciò che maggiormente colpisce negli atti programmatori regionali è la mancanza di un rapporto tra la produzione regionale dei rifiuti e l'andamento dell'attività economica nella regione: non si fa cioè riferimento alcuno agli effetti che variazioni nel livello e nel mix delle attività produttive regionali possono avere sulla produzione rifiuti. Un altro elemento su cui richiamare in particolare l'attenzione è la mancata indicazione in alcuni Piani di gestione rifiuti dei siti dove localizzare gli impianti previsti: tale lacuna è accompagnata, talvolta, dall'indicazione generica del numero e della capacità di trattamento degli impianti previsti e costituisce un elemento di indeterminatezza che apre gravi incertezze sulla operatività delle indicazioni contenute nel Piano.

Risulta, al contrario, semplice stabilire se le regioni abbiano seguito l'indicazione a limitare l'uso della discarica come modalità di smaltimento dei rifiuti. Anche da questo punto di vista i Piani di gestione dei rifiuti urbani si differenziano tra loro in modo significativo.

In alcune regioni, le discariche continuano a rappresentare una forma di smaltimento tra le più scelte, mentre in altre regioni le indicazioni del numero di discariche da realizzare sono talmente vaghe che permane il dubbio che l'indeterminatezza lasciata nell'atto programmatico possa costituire la via secondaria attraverso la quale ricorrere, in caso di emergenza e necessità, a questa tipologia di trattamento.

Si deve quindi concludere, sulla base dell'analisi svolta, che fino ad oggi, l'attività programmatica regionale risulta essere complessivamente insufficiente a soddisfare sia gli obiettivi temporali sia i target quantitativi fissati dal D.Lgs. n. 22/1997 sulla scorta delle norme UE.