

6. OBIETTIVI DEL PIANO D'AMBITO

6.1. Premessa

Il Piano d'Ambito ha il compito di tradurre i principi e gli obiettivi di carattere generale posti dalla normativa, e gli obiettivi di area vasta articolati nel PPGR, in obiettivi operativi, indicando le strategie per raggiungerli ed i tempi di raggiungimento e di verifica. Ciò anche al fine di indicare le azioni correttive da attivare in caso di discrepanza tra i tempi previsti e le effettive performances del sistema di gestione dei rifiuti nell'ambito. L'ATO modenese presenta nel complesso un servizio di buon livello, pur con differenze non marginali tra diversi territori e seppure ancora nel complesso non abbia raggiunto risultati, in termini di rifiuti recuperati, analoghi a quelli posti dalla normativa: l'organizzazione del Piano d'Ambito dovrà quindi prendere le mosse dalla valorizzazione dei punti alti dell'esperienza maturata dai Comuni e dai Gestori, puntando a correggere gli errori e le storture, a recuperare i ritardi, e soprattutto ad omogeneizzare progressivamente, però in tempi contenuti, i livelli di servizio, i risultati conseguiti, la pressione tariffaria sull'utenza.

Prima di indicare gli obiettivi generali e specifici del Piano d'Ambito sono utili alcune riflessioni.

L'ATO modenese non ha sinora conosciuto alcuna occasione di reale crisi impiantistica, tale da mettere in seria difficoltà lo smaltimento dei rifiuti. Nello stesso tempo, la massiccia meccanizzazione imposta al servizio ha in un certo modo abituato l'utente ad avere in ogni luogo ed in ogni momento a disposizione il sito ed il volume idonei e sufficienti per "liberarsi" dei rifiuti. In tal modo si è ingenerata la radicata convinzione, nella stragrande maggioranza della popolazione, che la gestione del rifiuto sia un questione di non difficile soluzione e comunque di totale interesse dell'ente pubblico e non del singolo cittadino, produttore del rifiuto medesimo.

Ora, appare auspicabile poter intervenire in questa situazione, senza attendere di trovarsi in piena crisi impiantistica: crisi la cui possibilità è ogni giorno maggiore, date le crescenti oggettive difficoltà legate da una parte alla individuazione di siti idonei per la localizzazione di nuovi impianti e dall'altra alle resistenze da molte parti opposte alla realizzazione dei medesimi od al potenziamento degli impianti esistenti.

La raccolta stradale, anche nelle migliori condizioni strutturali ("modello 1" del PPGR) e di partecipazione dell'utenza, difficilmente può superare un limite "fisiologico" di raccolta differenziata che si può stimare intorno al 50% del quantitativo totale di rifiuti da raccogliere: è pertanto necessario, per ottenere performances superiori, utilizzare forme di raccolta parzialmente o totalmente domiciliarizzata. Il che significa incidere radicalmente sulle sopra citate abitudini e convinzioni consolidate: ma solo la domiciliarizzazione pone le premesse per una oggettiva identificazione del produttore del rifiuto, passo indispensabile per giungere, in tempi non geologici, a forme di addebito tariffario in qualche misura connesse all'oggettivo utilizzo del servizio.

Una maggiore domiciliarizzazione è altresì un ausilio al miglioramento qualitativo della differenziazione della raccolta, vale a dire all'incremento della "purezza" merceologica dei materiali da avviare a recupero, e conseguentemente all'ulteriore contenimento dei volumi di rifiuti avviati allo smaltimento nonché del costo del complessivo sistema di gestione dei rifiuti. Senza tacere, infine, che la conferma di una impostazione normativa, e pianificatoria, tesa alla drastica riduzione della platea delle attività economiche e di servizio i cui rifiuti sono assimilati agli urbani, quale quella imposta dal D.Lgs. 152/2006 (se dovesse essere confermata nella sua formulazione) è chiaramente incompatibile con il mantenimento di scelte tecniche basate sulla

vasta utilizzazione della raccolta stradale, in quanto sarebbe troppo elevato il rischio di utilizzo indebito ed il conseguente riversamento del costo sui cittadini di un servizio utilizzato senza pagarlo da parte di attività non più assimilate.

Da quanto sopra consegue per il Piano d'Ambito la necessità, in ossequio alle indicazioni del PPGR ed in funzione dello scenario delineato, di prevedere significativi interventi volti alla domiciliarizzazione delle metodologie di raccolta, alla diffusione delle procedure di identificazione dell'utenza accedente al servizio, alla sperimentazione ed implementazione di metodi di tariffazione almeno parzialmente commisurati all'effettivo utilizzo del servizio da parte della singola utenza. Tutto ciò senza accogliere in modo acritico e scolastico i modelli di raccolta archetipici proposti dal PPGR, bensì calandoli nelle diverse realtà territoriali ed insediative che contraddistinguono la provincia di Modena; con attenzione alle modalità di sperimentazione, affinamento ed implementazione progressiva dei modelli stessi; attività nella quale un notevole ruolo competerà alla comunicazione, all'informazione, e più in generale al coinvolgimento diretto ed attivo dell'utenza.

6.2. Criteri guida della pianificazione d'ambito

Nella attività di pianificazione l'Agenzia d'Ambito intende seguire alcuni criteri guida, già enunciati in passato, e che si possono riassumere nei tre punti seguenti.

1. Affermazione del principio della responsabilità del produttore: è questo un criterio basilare da affermare con forza nel Piano ed in tutti i documenti redatti dall'Agenzia, dando sempre la massima evidenza al fondamentale ruolo che ha il produttore di un rifiuto nel garantire il corretto avvio a destino del rifiuto medesimo. Da questo principio deriva la necessità di agire nei confronti dell'utenza in termini di accessibilità al servizio ma anche e forse ancor di più in termini di formazione, nonché di incentivazione dei comportamenti utili e di penalizzazione dei comportamenti scorretti.
2. Perseguimento dell'autonomia d'ambito ai fini della raccolta, del trattamento e soprattutto dello smaltimento: è questo un principio fondante, in parte derivante dalla normativa, che si integra con il precedente. Esso infatti significa sgombrare il campo da qualunque più o meno velato tentativo di 'scaricare' il problema su altre popolazioni, e finalizzare l'intero sistema di raccolta e trasporto al più razionale utilizzo del sistema provinciale di trattamento/smaltimento.
3. Omogeneità di condizioni per i cittadini dell'ambito: questo è un fondamentale principio di equità che non contrasta assolutamente con l'affermazione della responsabilità individuale, al contrario la valorizza. Esso va declinato senza sottovalutare la necessità di particolari riguardi per le aree 'svantaggiate' (es. montagna), per le quali è lecito cercare forme di 'risarcimento' a compenso delle problematiche specifiche. Questo principio, nella prima fase della realizzazione del Piano, potrà essere perseguito inizialmente con riguardo quantomeno ai cittadini serviti da un medesimo gestore.

6.3. Obiettivi del Piano d'Ambito

Gli obiettivi del Piano d'Ambito discendono dunque dalla declinazione degli obiettivi posti dal PPGR, in quanto piano sovraordinato, alla luce dei criteri elencati al punto precedente. Gli obiettivi generali vengono articolati in obiettivi specifici, ai quali saranno ispirati le azioni da intraprendere, i progetti e gli interventi da

pianificare, nonché gli indicatori da utilizzare per verificare il grado di conseguimento degli obiettivi medesimi.

Richiamando le indicazioni del PPGR, gli obiettivi da perseguire possono essere articolati e declinati come segue.

1. Il primo obiettivo fondamentale e di lungo periodo che il PPGR persegue è il contenimento della produzione di rifiuti, ai fini del miglior utilizzo e della più lunga durata degli impianti di destino finale, precipuamente le discariche. In questo ambito va sottolineato come soprattutto (e forse soltanto) l'Agenzia, nel suo ruolo di 'organizzatore' del servizio, possa essere il soggetto attivo nella ideazione ed attivazione di alcune azioni volte a perseguirlo: i Gestori, per la loro natura di imprese, spesso coinvolte anche nello smaltimento dei rifiuti, possono infatti trovare nel contenimento della massa dei materiali avviati a trattamento o a smaltimento un freno alle proprie opportunità di lavoro (e quindi di profitto); mentre Regione e Provincia, enti con responsabilità di pianificazione in merito, si trovano comunque ad operare ad un livello per certi versi troppo 'elevato'. L'Agenzia, invece, assume in pieno, nella progettazione e nella organizzazione del sistema di gestione, a partire dal sistema di raccolta, l'obiettivo della limitazione della massa di rifiuti da raccogliere.
2. Gli obiettivi di riduzione della pericolosità dei rifiuti, di massimizzazione del recupero di materia e di avvio a smaltimento delle frazioni residue in condizioni di sicurezza, a livello di Piano d'Ambito possono essere declinati in un obiettivo generale di perseguimento della massima efficacia nella raccolta differenziata (RD) e nella raccolta separata. Efficacia da intendere sia in termini di incidenza quantitativa sul totale dei rifiuti prodotti, ed in questo senso l'obiettivo quantitativo posto dal PPGR esplica tutta la sua valenza, sia in termini di 'purezza' del materiale differenziato, ai fini tanto della miglior valorizzazione delle frazioni destinate a riciclo o recupero, quanto della minor incidenza possibile di materiali pericolosi nelle frazioni residue avviate a smaltimento. Il PPGR esprime una indicazione quantitativa per gli obiettivi di RD, espressi come frazione del totale dei rifiuti urbani ed assimilati prodotti: il 55% da raccogliere in via differenziata. La recente revisione normativa che ha portato a definire come "raccolta differenziata" solo quella che differenzia rifiuti "effettivamente destinati al recupero" (D.Lgs. 152/06 art. 183 c. 1 lettera f) rende tale obiettivo maggiormente cogente e vincolante; per quanto nella redazione del presente Piano d'Ambito (e conseguentemente nella organizzazione del servizio nell'ambito territoriale ottimale di Modena) non si intenda rinunciare alla separazione di quelle frazioni tecnicamente non recuperabili ma bisognose di un trattamento particolare a causa di specifiche ed oggettive fattispecie di rischio intrinseco (come nel caso delle pile esauste, dei farmaci inutilizzati, eccetera). Ricordando altresì che la RD è un obbligo imposto dalla legge e non un mero "comportamento virtuoso": pertanto dovranno essere messi in campo anche i necessari sistemi di controllo e di sanzionamento dei comportamenti non conformi.
3. Affermare il principio della responsabilità primaria del produttore del rifiuto rispetto al destino che il rifiuto stesso avrà porta alla individuazione di alcuni obiettivi operativi, quali:

- a. la progressiva implementazione di sistemi di raccolta che prevedano l'identificazione dell'utenza che usufruisce del servizio, accompagnati da sistemi di misura del volume e/o della quantità di rifiuti conferiti; anche in funzione del successivo punto. Tali sistemi di raccolta in molte aree rappresenteranno sostanzialmente una scelta obbligata, laddove si dovessero o volessero perseguire scelte di pressoché totale non assimilazione dei rifiuti speciali (tale sarebbe la situazione se venisse confermata la esclusione dall'assimilazione di tutte le attività produttive, commerciali e di servizio esercitate su superfici superiori ai 150 mq – o 250 mq nei Comuni con più di 10.000 abitanti – stabilita dal D.Lgs. 152/2006);
 - b. la ricerca di metodi di tariffazione parametrati, almeno in parte, all'utilizzo effettivo e non più presuntivo del servizio, sia per bilanciare bene il contributo alla copertura dei costi del servizio da parte delle utenze domestiche ed assimilate, sia per premiare le utenze più virtuose e penalizzare quelle meno accorte.
4. Infine, un obiettivo in un certo senso 'procedurale' è costituito dalla ricerca, nella definizione dell'articolazione dell'ambito in sottoambiti e/o zone operative, dello sfruttamento delle massime sinergie ed economie di scala, con il fine di ottimizzare il servizio e contenere la crescita nel tempo del costo relativo.
 5. Gli obiettivi in termini di raccolta differenziata che il PPGR fissava per il 2005, che non sono stati raggiunti, devono essere raggiunti entro il 2008. A tale risultato dovranno essere tesi i Piani Annuali delle attività e degli interventi concordati tra Agenzia, Gestori e Comuni in applicazione del presente Piano d'Ambito.

Tutto quanto sopra presuppone che sia completato il percorso che ha caratterizzato il Piano di Prima Attivazione, ovvero sia stato raggiunto l'obiettivo 'propedeutico' l'omogeneizzazione:

- delle modalità operative di gestione del servizio in tutte le sue frazioni, a partire da una chiara e condivisa definizione dell'estensione e dell'articolazione del servizio medesimo;
- delle modalità di rapporto tra Agenzia ed Enti Locali di questa società, da un lato, e imprese di gestione, dall'altro, e di tutti questi soggetti con l'utenza (civile e produttiva) che del servizio usufruisce.

In tal senso è fondamentale la definizione e l'adozione di un Regolamento del Servizio comune all'intero ambito, quanto meno nelle sue linee informatrici. Così come fondamentale è la definizione di una disciplina tecnica condivisa con tutti i Gestori operanti nell'ambito, anche al fine di supportare la costruzione di un sistema comune e condiviso di controllo del servizio. Controllo che dovrà riguardare i comportamenti dei diversi attori coinvolti, non ultimi gli utenti, per i quali il controllo ed il conseguente eventuale sanzionamento deve divenire effettivo (a pena di una totale inefficacia quale deterrente), e che per quanto riguarda nello specifico il servizio reso dai Gestori sarà distinto in:

- un controllo puntuale, da effettuarsi precipuamente sulla base delle segnalazioni delle disfunzioni da parte degli utenti e dei Comuni;
- un controllo di qualità, teso a valutare il rispetto degli standard tecnici concordati ed a misurare il progressivo miglioramento del servizio reso.

6.4. Azioni specifiche

La traduzione degli obiettivi sopra indicati in specifiche indicazioni di attività passa attraverso l'analisi delle singole criticità emergenti, individuate confrontando lo stato attuale del servizio ai modelli indicati ed ai requisiti richiesti dalla pianificazione sovraordinata, e il successivo adattamento dei modelli e delle indicazioni alle singole realtà locali (in senso territoriale, urbanistico, insediativo).

Alla descrizione nel dettaglio delle indicazioni e degli obiettivi operativi per singolo sottoambito, zona e/o comune sarà dedicata l'ultima parte del capitolo 7, costruita tenendo conto delle criticità emerse dall'analisi condotta nel precedente capitolo 5. In questo paragrafo vengono preliminarmente presentate, con riferimento agli obiettivi del Piano d'Ambito, le azioni specifiche da intraprendere attraverso gli strumenti contrattuali.

1. Contenimento della produzione di rifiuti. Le azioni da attivare riguardano:
 - a. l'attuazione di attività informative volte a suggerire all'utenza comportamenti virtuosi. Comportamenti che possono essere incentivati in varie forme, come ad esempio attraverso l'organizzazione di gare a premio che coinvolgano ad esempio le scolaresche, eccetera;
 - b. la promozione delle pratiche di autosmaltimento, in primis il compostaggio domestico della frazione verde ed organica che sottraggono al circuito del servizio pubblico significative quantità di rifiuti, spesso anche di non facilissima gestione. La promozione si concretizza sia nella messa in atto di campagne di informazione e di attività di formazione, sia e soprattutto attraverso riconoscimenti economici, ovvero sgravi tariffari (non meramente simbolici) da praticare alle utenze che mettono in atto tali pratiche. A tal fine il Regolamento del Servizio prevede che l'utente interessato possa autocertificare la propria adesione alla pratica del compostaggio domestico, e nel contempo siano attivate campagne di controllo a campione sull'effettiva pratica e sul rispetto delle specifiche norme tecniche, con le relative sanzioni in caso di autocertificazione mendace;
 - c. il sostegno alla organizzazione ed alla gestione di "aree del riuso", vale a dire luoghi nei quali avvenga lo scambio di beni durevoli ancora in grado di soddisfare bisogni. In tali aree, che siano organizzate in forma di mercatini, di aree del baratto, o altro, si evita la trasformazione in 'rifiuto' di molti beni durevoli: da un punto di vista normativo, quindi, non fanno parte del servizio di gestione dei rifiuti e pertanto non sono di competenza del Gestore o dell'Agenzia; l'Agenzia ha però la volontà di favorirne la diffusione, in collaborazione con i Comuni competenti per territorio e le associazioni di volontariato, cooperative sociali od altre forme di espressione sociale che si rivelino interessate, con l'obiettivo di attivare almeno una "area del riuso" in ogni Comune principale. Le aree saranno ubicate preferibilmente in aree contigue alle SEA, ma da queste fisicamente distinte e separate;
 - d. il sostegno ad altre forme di intercettazione dei beni *prima* che divengano rifiuto, come ad esempio le raccolte, da parte di organismi "no-profit" di abiti ed accessori di vestiario, o di mobili ed elettrodomestici ancora funzionanti, al fine di avviarli al riutilizzo come tali,

previa eventuale attività di manutenzione ed aggiustaggio. Pertanto si dovrà evitare di considerare (erroneamente, anche se spesso per eccesso di scrupolo) queste raccolte quali componenti del servizio di gestione dei rifiuti: così anche agevolando l'attività delle organizzazioni interessate.

2. Ricerca della massima efficacia nella raccolta differenziata (RD) e nella raccolta separata. Le azioni da attivare sono:

- a. in primo luogo la rapida estensione a tutto il territorio dell'ambito, o quantomeno con la sola esclusione (totale o parziale) del territorio montano, dove potrà essere in alternativa sostenuta la più ampia diffusione dell'autosmaltimento, della RD della frazione verde ed organica, la cui incidenza ponderale sulla massa dei rifiuti è notevole. Ciò anche in ossequio alle normative che richiedono la drastica riduzione del contenuto di materia organica nei rifiuti che vanno in discarica, nonché, per quella frazione di rifiuto secco destinato al termovalorizzatore, ottenendo una migliore qualità rispetto alla trasformazione energetica;
- b. il completamento e la razionalizzazione del sistema delle SEA, con questi obiettivi operativi:
 - i. ogni Comune sia dotato di almeno una SEA (attualmente tre Comuni montani risultano utilizzare una SEA intercomunale);
 - ii. siano dotate di proprie SEA anche le frazioni più popolose, nei Comuni che superano i 16.000 abitanti;
 - iii. le SEA di più vecchia realizzazione siano progressivamente ammodernate, per dotarle di organizzazioni e strutture più moderne e conformi alle Linee Guida allegate al presente Piano d'Ambito; prevedendo anche la rilocalizzazione di alcune SEA troppo decentrate rispetto ai centri abitati;
 - iv. siano privilegiate collocazioni abbastanza baricentriche e di facile individuazione e fruizione, come ad esempio in prossimità di medi e grandi centri commerciali, in prossimità delle vie di collegamento tra aree residenziali e aree artigianali, industriali e/o direzionali, ovvero punti di attrazione per i lavoratori; anche in questa direzione alcune SEA di più vecchio impianto, molto decentrate rispetto ai centri urbani e/o collocate in aree poco fruibili, è bene siano rilocalizzate;
- c. la diffusione di sistemi di raccolta parzialmente o totalmente domiciliarizzata nei Comuni di maggiori dimensioni, come previsto dal PPGR. Dapprima attraverso sperimentazioni che consentano la messa a punto dei modelli operativi più adeguati alle singole realtà territoriali, ma rapidamente procedendo all'estensione di questi modelli su vaste porzioni dell'ambito territoriale modenese;
- d. l'adozione di sistemi domiciliarizzati, se necessario anche personalizzati "ad hoc", a favore delle imprese insediate nelle aree artigianali e produttive in genere, dei centri commerciali, delle attività commerciali e di servizio nei centri storici di maggiore dimensione;
- e. la riorganizzazione dei sistemi di raccolta stradale con il progressivo abbandono dei cassonetti singoli (cassonetti singoli potranno permanere in aree a servizio parziale,

tipicamente in aree di insediamento molto lasso, aree agricole periurbane, ecc.), conformemente alle indicazioni del "modello 1" di cui al PPGR.

3. Responsabilità del produttore. Questo principio, come già accennato, porta a privilegiare l'implementazione di sistemi di raccolta che consentano al meglio e senza grossi dispendi di risorse l'identificazione del produttore del rifiuto, e successivamente la sperimentazione di sistemi di tariffazione che prevedano una determinazione precisa e 'puntuale' della quota variabile. Operativamente ciò significa:
 - a. in primo luogo, rafforzare la direttrice che porta a privilegiare i modelli domiciliarizzati di raccolta, attivando rapidamente, anche laddove si mantenga la prevalenza di raccolta stradale, raccolte "porta a porta" rivolte a specifiche tipologie di utenza (come nel caso di raccolte specifiche per le aree produttive, per le imprese commerciali e di servizio), ovviamente accompagnandoli con la sperimentazione di procedure snelle ed efficaci di identificazione dell'utenza produttrice;
 - b. prevedere una rapida diffusione delle procedure di identificazione delle utenze accedenti alle SEA;
 - c. pianificare la rapida implementazione dei modelli domiciliarizzati di raccolta là dove il PPGR li richiede (Comuni con popolazione superiore ai 16.000 abitanti).
4. Sfruttamento delle massime sinergie ed economie di scala. Operativamente ciò comporta la individuazione di aree operative caratterizzate da un tessuto insediativo sostanzialmente omogeneo, nelle quali perseguire una sostanziale armonizzazione del servizio da realizzare in tempi contenuti, attraverso:
 - a. lo sfruttamento di tutte le possibili sinergie operative consentite dalla organizzazione di singole attività non più su base comunale ma su un'area più vasta;
 - b. il passaggio da Piani Annuali redatti per Comune a Piani Annuali predisposti per zona omogenea;
 - c. la ricerca di una progressiva armonizzazione delle tariffe applicate nei diversi Comuni, giungendo ove possibile alla definizione di una tariffa unica d'area (eventualmente articolata per fasce).