

Rapporto ISSI

DECRETO LEGISLATIVO 22/97
SEI ANNI DOPO
IN ITALIA ED EUROPA

La riforma dei rifiuti Attualità e prospettive

Ideazione ed impostazione di Stefano Semenzato, Giuseppe Onufrio, Massimo Guerra, Giovanni Squitieri e Corrado Carrubba.

Coordinamento e stesura finale a cura di Corrado Carrubba, con la collaborazione di Claudia Carrescia.

INDICE

1. PREMESSA AD UNA RIFORMA DI STAMPO EUROPEO.....	pag. 3
2. PREVENZIONE.....	pag. 5
3. PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI E RACCOLTA DIFFERENZIATA IN ITALIA.....	pag. 12
4. RECUPERO DEGLI IMBALLAGGI.....	pag. 19
5. STATO E PROSPETTIVE DEL COMPOSTAGGIO.....	pag. 26
6. RIFIUTI SPECIALI.....	pag. 35
7. PROCEDURE SEMPLIFICATE.....	pag. 38
8. ATTUAZIONI REGIONALI E PROVINCIALE IL MODELLO DEGLI ATO.....	pag. 42
9. DA TASSA A TARIFFA.....	pag. 55
10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	pag. 63

La redazione dei capitoli è opera di Irene Ivoi (Prevenzione), Massimo Guerra (Raccolta differenziata), Pietro Capodiecì (Gestione e recupero degli imballaggi), Scuola agraria del Parco di Monza (Compostaggio), Giuseppe Onufrio (Rifiuti speciali ed inerti), Corrado Carrubba (Procedure semplificate), Valentina Marrocchi (Attuazione regionale, provinciale ed ATO), Marta Geranzani (Da tassa a tariffa); Corrado Carrubba, infine, ha curato la premessa e le considerazioni di chiusura.

Ringraziamo per i consigli, gli spunti, l'aggiornamento di alcuni dati, Pierluigi Capone, Sabrina Casucci, Andrea Cirelli, Mariella Maffini, Andrea Paina e Maurizio Pernice.

PREMESSA AD UNA RIFORMA DI STAMPO EUROPEO

Con il Decreto Legislativo 22/97, varato sei anni or sono, il Parlamento ed il Governo, in occasione dell'obbligo comunitario di dare attuazione a determinate direttive, colsero l'opportunità di ridisegnare una riforma organica del settore rifiuti, strategica per l'economia del Paese e per la tutela ambientale.

Tutti ancora ben ricordano come nel 1997 ormai l'impianto preesistente basato sul DPR 915/82 mostrava le corde, anche a causa di numerosissimi interventi susseguitisi negli anni sino ai 16 decreti legge sui "residui" tra il 1993 ed il 1996 e spesso in contrasto con normative di giurisprudenza comunitaria, avendo contribuito così non poco ad una disciplina disorganica non solo ormai datata ma, soprattutto, inidonea a fornire un quadro normativo certo al sistema economico – istituzionale ed agli interpreti. Il settore dei rifiuti era, in altre parole da tempo utilizzate, uno dei casi sintomatici di quell'inquinamento da leggi denunciato concordemente da tutti i soggetti interessati, dalle associazioni ambientaliste alle organizzazioni industriali.

Sotto il profilo poi degli obiettivi di razionalizzazione ed ammodernamento, più volte nel corso degli anni dichiarati e tradotti in norme e strategie rimaste spesso sulla carta, la realtà alla fine degli anni novanta era ancora fortemente caratterizzata da un'arretratezza complessiva, drammaticamente diversificata tra aree del Paese, inidonea a raggiungere apprezzabili performance sia in campo industriale, quanto ad impianti di smaltimento e/o recupero, sia in campo di coinvolgimento del mondo economico e produttivo nell'aggredire e risolvere il tema rifiuti.

Inoltre le direttive, all'epoca ancora da recepire, introducevano indubbi elementi di novità e di coerenza nei traguardi da raggiungere, nell'ambito di una politica ambientale dell'Unione Europea di sempre maggiore ampiezza e complessità di attuazione sui quali l'Italia marcava un non invidiabile modello di tardiva attuazione.

Come da subito interpreti e destinatari del nuovo Testo Unico colsero, le linee portanti della riforma erano: la non più procrastinabile definizione dei concetti e dei termini, da "rifiuto" ai soggetti alle fasi delle attività, il passaggio concettuale prima ancora che terminologico da "smaltimento" a "gestione" dei rifiuti finalizzata al perseguimento di preminenti interessi pubblici di protezione ambientale, l'introduzione del principio delle responsabilità condivisa incarnata soprattutto nel Titolo II sugli imballaggi ed il sistema, essenzialmente privatistico, ivi previsto, l'introduzione di strumenti innovativi di amministrazione semplificata e negoziata, l'attenzione al dato economico e finanziario nella gestione pubblica dei rifiuti urbani con la previsione del passaggio da "tassa" a "tariffa", la fissazione di precisi obiettivi di recupero, prevenzione e innovazione e promozione di nuove tecnologie e metodiche che portassero al superamento definitivo della discarica del tal quale.

Indubbiamente la riforma del 1997 non fu né indolore né semplice, alcune imprecisioni o incertezze vennero corrette negli anni a seguire a partire dal DLgs 8 novembre 1997, n. 389 peraltro già previsto, come prassi usuale, nella delega originaria; altri passaggi hanno subito ritardi o differimenti di termini.

Oggi appare utile, soprattutto in una fase normativa caratterizzata da interventi spot sul tema ma in particolare nella prospettiva di una riforma a tutto tondo del settore preannunciata dal Ministero competente ed incarnata nel disegno di legge delega pendente in Parlamento, tracciare un quadro di bilancio.

Il presente rapporto, lungi da voler rappresentare una opera omnia, coglie i temi che ISSI reputa di particolare rilievo nella gestione dei rifiuti e nella riforma avviata col DLgs 22/97.

PREVENZIONE

1. Prevenire conviene

L'attuale legge che regola i rifiuti afferma che il primo obiettivo di una gestione integrata dei rifiuti consiste nel *Ridurre* le quantità e le pericolosità di ciò che rimane dopo l'uso rispetto a ciò che circola sul mercato; seguono raccolta differenziata per poter poi *Riciclare* e *Recuperare* materia.

Ridurre quantità e pericolosità dei rifiuti non significa professare la riduzione dei consumi, del benessere e degli agi. Nessun partito o nessun movimento politico potrebbe teorizzare con successo e consenso una teoria del genere, anche laddove gli obiettivi fossero questi. Gli ultimi dati sulle quantità di rifiuti in circolazione dimostrano che c'è stata una riduzione della crescita dei rifiuti¹ (attenzione: non della produzione complessiva, bensì solo del tasso incrementale di crescita) probabilmente in relazione con una non brillante crescita del PIL (il che non è evidentemente auspicabile per il nostro sistema economico). Il dato in sé, se verrà confermato da una decrescente crescita degli anni successivi, è e resta interessante e quindi da tenere sotto controllo, senza però dimenticare che i rifiuti sono ancora oggi in rapporto direttamente proporzionale con la crescita dell'economia.

2. Alcune domande ricorrenti, quantità *versus* qualità

La prima, che da sempre più voci del coro si solleva forte, è "quanto la crescita del benessere corrisponde alla crescita dei consumi di beni materiali". Qualità della vita e felicità perseguibile si possono misurare attraverso il PIL e cioè utilizzando un indicatore indifferente alle gioie e alle sciagure dell'umanità? Oppure crescita della qualità può significare finalmente crescita di risorse immateriali, di servizi, di benefici che non toccano i consumi materiali?

Se vogliamo ripensare e rifondare una qualità della sostenibilità, probabilmente questa è la prima domanda a cui rispondere e non sarà presumibilmente facile perché chiede di ridisegnare una intera geografia dei consumi chiedendosi se è possibile una crescita qualitativamente diversa del nostro benessere e della nostra qualità della vita che passi per una minor crescita di rifiuti. E in tale direzione iniziano a divenire interessanti alcuni segnali, provenienti da direzioni diverse, ma utili da riordinare:

- sempre più aumenta il malcontento da parte di cittadini e comitati spontanei a proposito di scelte di gestione dei rifiuti spesso non condivise bensì imposte, non a caso crescono le esperienze di gestione di singoli atti (localizzazione di impianti, scelte sulle modalità di raccolta) o dell'intero processo di pianificazione della gestione del settore (piani provinciali) in una logica di Agenda 21 locale, con il coinvolgimento dei diversi "portatori di interesse" (industriali e artigiani, GDO, comunità locali, ambientalisti e consumatori);
- sempre più aumenta la paura da parte dei consumatori verso prodotti che non garantiscono qualità e sicurezza (basti pensare di conseguenza alla forte crescita dei prodotti biologici sui nostri mercati negli ultimi anni);
- sempre più aumenta il livello di alfabetizzazione della domanda, talvolta grazie ad istituzioni che

¹ Rispetto al '99, i rifiuti nel 2000 sono cresciuti del 2,1%

investono in informazione corretta e talvolta grazie alla crescita di imprese eco-intelligenti che legittimamente fanno più informazione, intercettando sempre più consumatori attenti e proattivi;

- l'Unione Europea con i suoi strumenti di indirizzo normativo chiama i paesi membri a sempre maggiori assunzioni di responsabilità sulla gestione legislativa delle direttive e quindi anche con richiami forti al sistema imprenditoriale che viene invitato a dare più contributi alla risoluzione dei problemi (caso delle direttive sui veicoli a fine vita e sui beni elettrici);
- i marchi ecologici crescono in quantità e possibilità di attribuzione e gli incentivi per adottarli, a livello locale, si allargano grazie alla partecipazione congiunta di un numero sempre maggiore di operatori intermedi che investono risorse per potenziarne l'efficacia e la visibilità;
- le certificazioni ambientali si ampliano alle organizzazioni e quindi anche a chi pratica servizi e, in aggiunta, le pubbliche amministrazioni sono quanto mai interessate e motivate a candidarsi, in diretta e in primis, con ruoli protagonisti e pilota sulle politiche ambientali;

E in ultimo, ma non di fatto trascurabile, aggiungo un ulteriore dato che in questo contesto assume una connotazione particolarmente significativa: la performance dei prodotti sta diventando sul mercato molto più interessante e appetibile del prodotto stesso. E' un fenomeno lento a cui si assiste già da qualche anno attraverso iniziali segnali deboli ma oggi maggiormente raccontati, modellizzati, funzionanti e per giunta sempre più declinati in campi diversi. Significa che si inizia finalmente a offrire e commercializzare mobilità invece che automobili, freddo invece che condizionatori o frigoriferi, fotocopie invece che fotocopiatrici, bucati bianchi invece che lavatrici. Quanto più questo modello strategico di vendita della prestazione dei "prodotti" si svilupperà tanto più miglioreranno le loro efficienze ambientali e si ridurrà la loro obsolescenza. Sappiamo benissimo quanto il meccanismo di consumo dei beni oggi si basi sulla loro sostituzione (data dalla impossibilità di ripararli o mantenerli) invece che sul loro consumo effettivo quindi registriamo con estremo interesse lo sviluppo di nuovi modelli di vendita della performance invece che del prodotto.

3. Quindi l'ambiente prodest...

Può finalmente non essere percepito solo come un costo ma anche come un'opportunità!

Il percorso è ancora molto lungo perché la tentazione dell'ovviare ai vincoli è altissima per cui serio compito delle istituzioni deve essere semplificare i tracciati, senza perdere di vista il significato di una norma o di una procedura al punto da renderla insignificante.

E' però interessante riscontrare che adottare politiche di prevenzione sta sempre più diventando una domanda posta dal mercato dei consumatori e non solo, quindi, una risposta che le aziende devono inventarsi perché dovuta a una legge che ne professa la priorità.

Possiamo quindi dire che la legge è nata traducendo un'esigenza europea, in linea con le politiche interne, e che tutto ciò interpretava e interpreta buoni segnali che la domanda già poneva.

La enunciazione poi nel Decreto 22/97 delle politiche di prevenzione in posizione prioritaria rappresenta ad oggi un fattore di responsabilità irrinunciabile e affatto irrilevante.

Non è un caso che quando i comitati locali contro l'inceneritore di turno, chiedono, a fronte di una negoziazione più corretta del problema, la messa in campo di azioni di prevenzione della produzione dei rifiuti stanno semplicemente appellandosi legittimamente alla legge. A quel punto il

problema non è quindi di chi lo pone, bensì di chi non è chiamato a dare risposte.

E se un giorno la parola prevenzione si vaporizzerà dagli enunciati di legge, la sua priorità non ne verrà per ciò solo vanificata, poiché anche le aziende che gestiscono i rifiuti, inprivata soprattutto, hanno capito che un rifiuto più pulito conviene e non significa minori profitti, bensì migliori (tutto questo fino a qualche anno fa era impensabile ed è un segnale altrettanto forte).

4. La prevenzione da parte di chi produce e di chi consuma: le politiche di prodotto

In questi ultimi anni la crescita dei rifiuti è stata maggiore rispetto alla velocità con cui è cresciuta la nostra economia (misurata con il Pil). E' questo il dato che preoccupa non solo a livello locale, ma anche nazionale ed europeo. Ma come si fa prevenzione e su quali terreni questa politica si esprime?

Innanzitutto riqualificando l'offerta di prodotti, agendo direttamente sulla loro progettazione fin dalla fase iniziale di concepimento. Non a caso le recenti direttive comunitarie (per esempio quelle che regolano la produzione di veicoli a motore o beni elettrici ed elettronici) sono state definite strumenti di politica di prodotto visto che impongono il principio della responsabilità del produttore, ponendo a suo carico costi di smaltimento affinché non gravino sulla collettività. Avviare un processo di responsabilità del produttore significa prevenire la formazione di un problema, per poi curarne le conseguenze con il minor impatto ed i minori costi possibili. Una concreta politica di prodotto, coniugata a modalità industriali più focalizzate sulle performance, quindi più capaci di competere sulla riduzione dei costi, iniziano a rappresentare risposte significative alle "domande di prevenzione". E in tal senso è utile una riflessione *sull'estetica della sostenibilità*, laddove l'estetica non è altro che la forma dei sentimenti del nostro tempo, affinché i prodotti eco-intelligenti perdano sapori poveri e si rendano apprezzabili anche per le loro qualità estetiche. Parallelamente, bisogna accrescere la Domanda e quindi favorire meccanismi di acquisto, di prodotti e servizi più puliti. Questo è possibile con il coinvolgimento dei grandi acquirenti, intesi come enti pubblici (azioni di green public procurement) oppure imprese (green procurement), ma anche dei singoli consumatori. Per quel che riguarda i grandi consumatori è utile rammentare che le pubbliche amministrazioni hanno degli obblighi, non sanzionati dalla legge, di acquisto di carta e altri beni riciclati², spessissimo disattesi, che quindi necessiterebbero di ulteriore approfondita informazione e formazione.³

² Il comma 4 dell'articolo 19 del Dlgs n. 22 del 1997 (che riguardava esclusivamente i materiali cellulósici), di seguito riportato nella vigente formulazione, è stato modificato dalla legge finanziaria 2002 (**L.28 dicembre 2001, n. 448**) con l'articolo 52, comma 56 che recita: "*Entro il 31 marzo 2002 le Regioni, sulla base delle metodologie di calcolo e della definizione di materiale riciclato stabilite da apposito decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministeri delle attività produttive e della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali, adottano le disposizioni occorrenti affinché gli uffici e gli Enti pubblici, e le società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, coprano il fabbisogno annuale dei manufatti e beni, indicati nel medesimo decreto, con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato non inferiore al 30 per cento del fabbisogno medesimo.*" In tal modo il campo di applicazione dei beni ottenuti con materia riciclata si estende a molti altri potenziali beni che rientrano nel fabbisogno di uffici ed enti pubblici. L'applicazione è rimandata all'entrata in vigore dell' apposito decreto ministeriale citato.

³ A tale riguardo si cita il pregevole lavoro svolto nel 2000/2001 dall'Unità per la qualità Ecologica dei Prodotti in seno ad Apat (ex Anpa) al fine di individuare i primi criteri ambientalmente preferibili (e di conseguenza il lavoro svolto dal Comune di Ferrara), l'attuale lavoro in fieri di Arpat che sta proponendo, in quanto anche agenzia formativa, alle pubbliche amministrazioni della Toscana un corso di formazione

Per ciò che riguarda invece gli utenti finali, cioè i consumatori, investire in comunicazione/educazione per responsabilizzarli maggiormente verso i loro acquisti è doveroso oltre che, purtroppo, ancora lacunoso. Si è, infatti, compiuto un ingente investimento di energie e risorse per spingere le raccolte differenziate, operando su un' idea corretta e nuova di rifiuto in quanto risorsa, ma bisognerebbe iniziare a parlare di consumi e stili di vita, di oggetti e modalità d'uso degli stessi poiché è in questo la vera chiave del problema. Sensibilizzare i cittadini a collocare in cucina un contenitore in più per fare la raccolta separata è servito a socializzare un problema che fino a ieri non era neppure percepito come tale, quindi non è stato inutile, ma il cammino della prevenzione è ancora lungo. D'altronde, se la Domanda non viene "aiutata" anche solo con la semplice informazione, non necessariamente quindi con tradizionali investimenti di sostegno o co-finanziamento, come si può pensare che parallelamente il sistema delle imprese trovi risorse e benefici nel compiere il proprio passo?

5. Prevenzione quantitativa e prevenzione qualitativa

Una politica e un programma d'azione per ridurre i rifiuti possono essere, come è noto, di due tipi: quantitativa e qualitativa.

Quella quantitativa è ambiziosa e possibile, nonché economicamente vantaggiosa da parte delle imprese che riescono ad attuarla. Un caso esemplare in tal senso ci è offerto dal sistema imballaggi che con il primo dossier prevenzione di Conai dimostra i risultati di una dieta di forma e di peso che si è compiuta con successo da parte di imprese utilizzatrici, e in alcuni casi anche produttrici come nel caso Comieco. E' il risultato di uno sforzo effettuato ad opera di industrie attente ai bilanci ambientali, alle economie di processo, alle analisi del ciclo di vita. Industrie che hanno fatto proprio il tema della prevenzione, in termini strategici, avendo compreso, forse prima di altre, quanto sia conveniente risparmiare e razionalizzare l'impiego di materia, laddove possibile, ai fini di un beneficio anche economico visto che esiste un contributo ambientale che, declinato su grandi volumi di vendita, si traduce in risparmi consistenti.

Questo tipo di razionalizzazioni ha toccato tutto il mondo degli imballaggi: non solo quindi quelli che finiscono nella mani del consumatore, invitandolo ad una percezione diversa del problema, ma anche quelli industriali funzionali alle varie fasi di confezionamento, trasporto e commercializzazione. Oggi su questa ultima tipologia di imballaggi è in corso un grande sforzo di minimizzazione e riorganizzazione, ai fini di una logistica più integrata e sempre meno dispendiosa, nonché attenta alle microeconomie di scala⁴.

Nella direzione di una prevenzione quantitativa, è importante anche rammentare le esperienze spinte di impiego di materiale riciclato nella produzione di nuovi beni e/o imballaggi, grazie allo

ad hoc e infine il progetto GPPNet della provincia di Cremona, recentemente finanziato dal programma Life, con l'obiettivo di avviare una rete locale (di comuni della provincia) e poi nazionale in grado di attuare azioni di questo genere.

⁴ Al fine di ricavare un ulteriore stato dell'arte in materia di possibili trend sulla prevenzione dei rifiuti da imballaggio, e in particolare sullo stato dei riutilizzabili (che laddove cauzionati godono dell'esenzione del contributo ambientale come da delibera Conai del 26 settembre 2000), si consiglia il rapporto di (ex) Anpa e ONR "Interventi e politiche di gestione per la prevenzione e minimizzazione degli imballaggi". La condizione degli imballaggi riutilizzabili nell'interesse di utilizzatori, distributori, gestori dei rifiuti, e ovviamente anche produttori, può essere terreno di ricerca al fine di individuare le aree potenzialmente più sensibili ai sistemi riutilizzabili in un' ottica di risparmio economico e ambientale.

sviluppo che l'industria del riciclato ha avuto in considerazione dell'incremento di materia raccolta disponibile.

Esistono poi forme di prevenzione qualitativa che il sistema delle imprese ha saputo con minori e maggiori successi perseguire e sul cui terreno di esplorazione molto si può ancora fare investendo maggiormente nella ricerca. Esistono già delle esperienze interessanti sia nel campo del risparmio energetico, quanto idrico e di materia che ovviamente si traducono sempre in un risparmio di produzione della quantità e della nocività anche dei rifiuti. Soluzioni di impiego di monomateriali, sostituzione progressiva di sostanze tossiche e inquinanti nei processi e nei prodotti a vantaggio di altre meno impattanti rappresentano, ad esempio, scelte che rientrano in questo paradigma e facilitano poi il recupero di materia, rendendolo meno oneroso e difficoltoso. Anche le registrazioni Emas e le certificazioni Iso 14000⁵, in fortissima crescita già da tempo, costituiscono segnali importanti per potervi leggere conseguenti riduzioni quantitative e qualitative anche della produzione dei rifiuti, oltre che degli impatti in generale.

Infine, per quel che riguarda i rifiuti urbani e in particolare le raccolte differenziate, la frontiera della miglior qualità di queste ultime è il vero terreno di sfida che oggi prioritariamente si affaccia all'orizzonte una volta raggiunti infatti gli obiettivi di recupero fissati dalla direttiva comunitaria per i rifiuti da imballaggio. Non è più solo importante raccogliere, ma farlo con dei criteri di qualità affinché la sfida ambientale (perseguimento obiettivi, ecc) sia davvero sempre più competitiva grazie a costi minori.

6. Chi fa cosa

Queste forme di prevenzione, qualitativa e quantitativa, vengono perseguite dal sistema imprenditoriale con ricadute a 360° ma sempre più spesso, a livello locale, vengono aiutate con modalità attuative che si collocano nell'ambito delle competenze proprie delle istituzioni. Esse si esprimono come politiche di prodotto a favore cioè sia del potenziamento della Domanda che dell'Offerta. In tal senso la legislazione vigente ha determinato sui bacini locali non solo una domanda di prevenzione ma anche una "risposta nuova" a quel tipo di interrogazioni che, a sua volta, ha richiesto e imposto approfondimenti e creazione di forme anche inesplorate di negoziazione fra operatori economici (produttori, commercianti), operatori intermedi (associazioni di categoria, agenzie per lo sviluppo, ecc) e pubbliche amministrazioni.

A tale riguardo è interessante segnalare l'esperienza della Regione Toscana che, in attuazione dell'art. 42, comma 5 del Dlgs 22/97, con delibera di Giunta n.385 del 13-4-01 ha licenziato un documento di indirizzo, rivolto a pubbliche amministrazioni e imprese private in cui si propongono linee guida utili a migliorare la qualità delle raccolte differenziate in essere dei rifiuti da imballaggio, prefigurando anche scenari utili per la raccolta su superfici private oltre che pubbliche, e poi ponendo :

- particolari criteri per erogare incentivi alla prevenzione della produzione di rifiuti da imballaggio

⁵ Dati aggiornati all'autunno 2002 dicono che in Italia gli insediamenti in possesso di ISO 14001 sono 1.067 mentre solo 93 hanno conseguito l'Emas. Per quanto riguarda Emas è l'Emilia Romagna la regione che svetta in campo nazionale con 29 strutture certificate.

(enunciando le possibili fonti di finanziamento) per il settore dell'imprenditoria privata;
- proposte e indicazioni, non prescrittive, per attuare azioni di prevenzione da parte delle amministrazioni locali e le realtà del commercio.

E' sempre vero che tra i molti anelli della gestione integrata del ciclo dei rifiuti, così come prefigurato dalle direttive comunitarie, il tema della prevenzione sia quello che sconta forse il ritardo maggiore anche già a livello di competenze centrali. E' altrettanto condivisibile che la prevenzione, in buona parte, è argomento di politica industriale e di prodotto, e quindi di competenza statale, ma ciò non esclude che enti locali possano gestire una parte di questi temi, dando impulsi per forme di sviluppo davvero più sostenibili.

Oggi lo sviluppo sostenibile, per non restare un enunciato paradigmatico e profetico, per trasformarsi "in nuova domanda e in nuova risposta" di crescita deve saper partire e operare anche dalla realtà locale. Quindi iniziare ad attuare le forme di prevenzione, prima enunciate, anche a livello locale, mettendo in sinergia gli attori economici e istituzionali presenti nel rispetto dei loro ruoli, significa inventare finalmente dei modi nuovi di fare politica per aggiungere valore nuovo anche alle specificità del territorio.

La mancanza di una spinta forte in questa direzione, proporzionata alla valenza strategica del tema, si evince chiaramente sia dalla scarsa efficacia e dal mancato dettaglio delle previsioni normative presenti, ad esempio obblighi non sanzionati in alcuni casi, carenza di obiettivi più puntuali, legittimità di misure premiali, che dalla tuttora carente elaborazione di sistema degli strumenti utilizzabili più innovativi e decentrati⁶.

Proprio a tale riguardo citiamo tre esperienze significative per tre ragioni differenti che riguardano il livello di allargamento e attuazione:

*La prima tocca i rapporti con le imprese di un particolare territorio: il consorzio del Mirese. Ente responsabile di bacino VE4 (17 Comuni 240.000 abitanti), in collaborazione con Unindustria Venezia, CNA del miranese, Legambiente, WWF e Movimento dei Consumatori del Veneto, in una logica di Agenda 21 locale, ha promosso uno strumento di prevenzione, definito "Il **Manifesto ambientale per la riduzione dei rifiuti**". Esso consiste nell'attribuzione di un "punteggio ambientale", alle imprese volontariamente aderenti. Esso è stato studiato attraverso definizione di parametri ed indici grazie ai quali individuare (su base annuale) la riduzione degli scarti di produzione assimilati agli urbani, la riduzione della movimentazione di imballaggi e la prevenzione della formazione di rifiuti da imballaggio.*

*La seconda riguarda una attività svolta dalla **Provincia di Bergamo**: La Provincia di Bergamo ha attivato delle iniziative, definite e proposte da uno specifico tavolo tecnico sulla prevenzione di cui fanno parte anche rappresentanti dei comuni e di associazioni ambientaliste. Azioni attuate: decalogo per i Comuni, premio, già realizzate due edizioni (2001 e 2002) per le migliori iniziative comunali di prevenzione dei rifiuti, convegno sulla prevenzione e premiazione dei comuni vincitori, tre trasmissioni televisive trasmesse da un'emittente locale per sensibilizzare il pubblico, nove*

⁶ Vedasi a tale proposito C. Carrubba, I. Ivoi "Prevenzione e amministrazioni: spunti, strumenti e modelli" atti di Ricicla, 2001. Ed. Maggioli

cortometraggi comici ed un breve documentario, incontri con produttori di latte e acqua minerale della provincia sul tema del vuoto a rendere (proposta non recepita), sondaggio presso la grande distribuzione per verificare l'eventuale presenza di misure tese ad una riduzione dei rifiuti, o comunque la disponibilità ad adottarne (con esito finora scarso), seminario sulla tariffa rivolto ai comuni seguito da due esercitazioni pratiche. Azioni previste: trasformazione del premio per i comuni in contributi per sostenere le iniziative di prevenzione, proposta di un sistema tariffario differenziato per il conferimento dei rifiuti agli impianti di smaltimento da parte dei comuni (in base ai risultati raggiunti), istituzione di un riconoscimento (Provincia + associazioni dei comuni ed ambientaliste) per il "supermercato amico dell'ambiente".

*La terza iniziativa riguarda il **Comune di Parma**: Il progetto Riduci-rif promosso dal Comune di Parma e patrocinato da Ipercoop, Legambiente, Unione provinciale Industriali, ARPA regionale, sponsorizzato dal Ministero dell'Ambiente ed eseguito da AMPS spa (in collaborazione con GF Ambiente), è consistito inizialmente nell'individuazione della composizione merceologica dei rifiuti, identificandone i poli produttori e indagandone specifiche realtà, produttrici di specifici rifiuti. Alcune azioni mirate (green purchasing e spinta sulle raccolte differenziate) sono state attivate su enti pubblici (l'Azienda Ospedaliera, il campus universitario, il Direzionale Unico Comunale) e altre per imprese del settore meccanico ed agro alimentare e per la distribuzione commerciale. Il tutto è stato supportato da una azione di comunicazione/educazione rivolta alle scuole e ai cittadini (manuale del perfetto riciclatore e quello del risparmiatore ambientale). Si segnala la realizzazione di una stazione di raccolta differenziata presso il mercato agro alimentare e l'introduzione presso la struttura ospedaliera ed il centro direzionale comunale di distributori di acqua di acquedotto al fine di ridurre il consumo di bottigliette monouso.*

In tal senso, la prevenzione, al pari di altri anelli del ciclo integrato dei rifiuti, costituisce una scacchiera, un campo di gioco in grado di esaltare e premiare, da parte dei cittadini/consumatori oggi sempre più attenti e capaci di rispondere con sollecitudine ai nuovi input, le forme di politica più nuove e adeguate. Non è detto che le proposte o gli stimoli più all'avanguardia o più innovativi arrivino necessariamente da chi governa, cioè dalle istituzioni che avrebbero i titoli per ipotizzare griglie e scenari. Oggi le imprese che operano con progetti eco-intelligenti ed eco-innovativi possono essere più ricettive e più eco-leader delle stesse istituzioni. L'aspetto piuttosto che forse risulta più straordinario, e che si ricava dai tavoli di concertazione di queste politiche, è che non esiste un interlocutore che insegna o sa qualcosa più di un altro: il livello di sperimentazione è alto e nella stessa misura le risposte possibili vengono dal confronto, dal dialogo e non più dalle imposizioni.

Si apre quindi uno scenario che si attua con modalità non tradizionali, con meccanismi di premialità, incentivazione e arricchimento in grado di coinvolgere campi del fare e del governare che fino a ieri restavano separati e vivevano probabilmente delle loro presunte certezze.

PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI E RACCOLTA DIFFERENZIATA IN ITALIA DATI AGGIORNATI AL 31 DICEMBRE 2002

**Fonte dei dati 2001: OSSERVATORIO NAZIONALE SUI RIFIUTI
Fonte dati anni precedenti: ANPA – OSSERVATORIO NAZIONALE SUI RIFIUTI**

Nel 2002 in Italia sono stati prodotti poco meno di 30 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, ma più di 5 milioni e mezzo sono stati raccolti separatamente. Del suo chilo e quattrocento grammi di rifiuti prodotti ogni giorno, il cittadino italiano ne differenzia meno di tre etti. La produzione fa registrare un aumento dello 0,5%, il più basso degli ultimi 5 anni, ma anche la raccolta differenziata aumenta dell'1,7% sul 2001 - stima che, se confermata, comporterebbe un incremento minore rispetto all'anno precedente (+2,4%).

È il Centro a far registrare l'aumento più consistente (+ 1,1%) nella produzione e la maggiore quantità pro capite di rifiuti prodotti (615,1 kg per abitante), mentre la raccolta differenziata si fa soprattutto al Nord (29,2% della produzione), anche se il cittadino del Sud ha separato 7,8 kg in più di rifiuti dello scorso anno, contribuendo al 6,4% complessivo di raccolta differenziata delle regioni meridionali.

A livello regionale, nella produzione di rifiuti urbani, il maggiore aumento percentuale si registra in Piemonte (+ 3,1%), mentre nella raccolta differenziata è il Veneto la regione che ottiene il miglior risultato (+ 4,9%). Da segnalare la Campania, che nella raccolta differenziata fa segnalare un risultato a due cifre (11,7%), in tal modo assestandosi al dodicesimo posto, subito dietro a Marche e Umbria. Anche il risultato della Calabria (5,2%) indica una situazione in evoluzione (+ 2,8% sul 2001).

Sempre il Piemonte fa registrare un aumento significativo anche nella raccolta differenziata (+ 2,8%), la Lombardia sembra andare in controtendenza, con la produzione ridotta dell'1,9% rispetto al 2001 e la raccolta differenziata dell'1,4%, in Veneto la produzione rimane stabile. Nel resto del paese, i risultati sembrano più omogenei, ma in Sicilia la riduzione della produzione è del 2,9% e quella della raccolta differenziata dello 0,1%. Risultati entro l'1,0% delle percentuali di aumento della raccolta differenziata si ritrovano in 12 regioni, due si posizionano tra l'1,0 e il 2,0%, altre tre tra il 2,0 e il 3,0%; quest'ultima soglia viene superata soltanto da Valle d'Aosta, Campania e Veneto.

Il sacchetto dei rifiuti dell'abitante della Toscana è quello che pesa di più (650,4 chilogrammi nel 2002; quasi due chili al giorno), seguito dal suo vicino dell'Emilia Romagna (650,1 kg) e da quello laziale (625,0 kg). I cittadini del Sud continuano a produrre meno rifiuti del resto d'Italia, con le eccezioni isolate di Sardegna (478,2 kg all'anno pro capite), Campania (475,2 kg) e Sicilia (471,7 kg all'anno pro capite).

L'abitante del Veneto separa i rifiuti più degli altri (177,0 kg, quasi mezzo chilo al giorno), seguito da quelli dell'Emilia Romagna (170,5 kg), della Toscana (169,1 kg) e della Lombardia (163,9 kg). Ma gli abitanti di Valle d'Aosta e Piemonte si sono impegnati di più, visto che nel 2002 hanno aumentato i propri conferimenti alla raccolta differenziata rispettivamente di 19,8 kg e 17,6 kg.

PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI E RACCOLTA DIFFERENZIATA IN ITALIA, 2002 (A)

	Produzione Rifiuti Urbani (tonnellate)	Raccolta Differenziata (tonnellate)	Percentuale di Raccolta Differenziata su Produzione (%)
Nord	13.521.100	3.944.300	29,2%
Centro	6.826.000	986.800	14,5%
Sud	9.632.000	612.100	6,4%
Italia	29.979.100	5.543.200	18,5%

(a) Stima dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)

PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI E RACCOLTA DIFFERENZIATA IN ITALIA, 2002 (A), PRO CAPITE

	Produzione Rifiuti Urbani Chilogrammi per abitante/anno	Produzione Rifiuti Urbani Variazione in peso 2002 su 2001	Raccolta Differenziata Chilogrammi per abitante/anno	Raccolta Differenziata Variazione in peso 2002 su 2001
Nord	525,8	+ 2,6 kg	153,4	+ 12,2 kg
Centro	615,1	+ 6,5 kg	88,9	+ 4,8 kg
Sud	461,5	+ 0,2 kg	29,3	+ 7,8 kg
Italia	519,7	+ 11,3 kg	96,1	+ 10,2 kg

(a) Stima dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)

PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI IN ITALIA: CONFRONTO ANNI 2001-2002

	2001 (tonnellate)	2002 ^(a) (tonnellate)	Variazione (percentuale)
Nord	13.453.200	13.521.100	+ 0,5%
Centro	6.754.000	6.826.000	+ 1,1%
Sud	9.627.800	9.632.000	=
Italia	29.835.000	29.979.100	+ 0,5%

(a) Stima dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)

**PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI IN ITALIA, 1997-2002
 (TONNELLATE)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^(a)
Nord	11.889.000	12.245.000	12.856.000	13.276.000	13.453.200	13.521.100
Centro	5.618.000	5.841.000	6.069.000	6.214.000	6.754.000	6.826.000
Sud	9.098.000	8.760.000	9.440.000	9.468.000	9.627.800	9.632.000
Italia	26.605.000	26.846.000	28.365.000	28.958.000	29.835.000	29.979.100

(a) Stima dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)

**PROGRESSIONE DELLA PRODUZIONE DI
 RIFIUTI URBANI IN ITALIA, 1997-2002**

	1997 (tonnellate)	1998 (percentuale)	1999 (percentuale)	2000 (percentuale)	2001 (percentuale)	2002 ^(a) (percentuale)
Italia	26.605.000	+ 0,9%	+ 5,4%	+ 2,1%	+ 2,9%	+ 0,5%
Nord	11.889.000	+ 2,9%	+ 4,8%	+ 3,2%	+ 1,3%	+ 0,5%
Centro	5.618.000	+ 3,8%	+ 3,7%	+ 2,3%	+ 8,0%	+ 1,1%
Sud	9.098.000	- 3,9%	+ 7,2%	+ 0,3%	+ 1,6%	=

(a) Stima dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)

RACCOLTA DIFFERENZIATA IN ITALIA: CONFRONTO ANNI 2001-2002

	2001 <i>(tonnellate)</i>	2002 ^(a) <i>(tonnellate)</i>	Variazione <i>(percentuale)</i>
Nord	3.629.990	3.944.300	+ 2,2%
Centro	933.600	986.800	+ 0,7%
Sud	448.570	612.100	+ 1,7%
Italia	5.012.160	5.543.200	+ 1,7%

(a) Stima dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)

RACCOLTA DIFFERENZIATA IN ITALIA, 1997-2002 (PERCENTUALI SU PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^(a)
Italia	9,4%	11,2%	13,1%	14,4%	16,8%	18,5%
Nord	17,0%	19,7%	23,1%	24,4%	27,0%	29,2%
Centro	6,4%	7,8%	9,0%	11,4%	13,8%	14,5%
Sud	1,4%	1,6%	2,0%	2,4%	4,7%	6,4%

(a) Stima dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)

PROGRESSIONE DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA IN ITALIA, 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^(a)
Italia	9,4%	+ 1,8%	+ 1,9%	+ 1,3%	+ 2,4%	+ 1,7%
Nord	17,0%	+ 2,7%	+ 3,4%	+ 1,3%	+ 2,6%	+ 2,2%
Centro	6,4%	+ 1,4%	+ 1,2%	+ 2,4%	+ 2,4%	+ 0,7%
Sud	1,4%	+ 0,2%	+ 0,4%	+ 0,4%	+ 2,3%	+ 1,7%

(a) Stima dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)

PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI E RACCOLTA DIFFERENZIATA IN ITALIA, 2002 ^(A), PER REGIONE

Regione	Produzione Rifiuti Urbani (tonnellate)	Produzione Rifiuti Urbani <i>Variazione percentuale 2002 sul 2001</i>	Raccolta Differenziata (percentuale)	Raccolta Differenziata <i>Variazione percentuale 2002 sul 2001</i>
Valle d'Aosta	67.500	+ 1,5%	21,0%	+ 3,4%
Piemonte	2.150.000	+ 3,1%	22,4%	+ 2,8%
Lombardia	4.400.000	- 1,9%	35,3%	- 1,4%
Veneto	2.200.000	=	36,3%	+ 4,9%
Friuli Venezia Giulia	593.600	- 0,3%	21,6%	+ 1,5%
Trentino Alto Adige	550.000	+ 1,6%	26,6%	+ 0,3%
Liguria	970.000	+ 2,7%	14,8%	+ 1,3%
Emilia Romagna	2.590.000	+ 0,8%	26,2%	+ 2,3%
Toscana	2.300.000	+ 1,1%	26,0%	+ 0,2%
Marche	766.000	+ 0,5%	12,1%	+ 0,7%

Umbria	470.000	+ 1,3%	14,0%	- 0,1%
Lazio	3.290.000	+ 1,2%	7,0%	+ 1,0%
Abruzzo	668.000	+ 1,7%	7,9%	+ 1,4%
Molise	122.000	+ 3,4%	2,8%	=
Campania	2.747.300	+ 0,9%	11,7%	+ 3,2%
Puglia	1.803.700	+ 0,6%	5,9%	+ 0,9%
Basilicata	223.000	+ 0,7%	3,7%	+ 0,3%
Calabria	878.000	+ 1,6%	5,2%	+ 2,8%
Sicilia	2.400.000	- 2,9 %	2,5%	- 0,1%
Sardegna	790.000	+ 1,0%	1,8%	+ 0,1%
Italia	29.979.100	+ 0,5%	18,5%	+ 1,7%

(a) Stima dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)

PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI E RACCOLTA DIFFERENZIATA IN ITALIA, 2002(A) PER REGIONE, PRO CAPITE

Regione	Abitanti	Produzione Rifiuti Urbani pro capite	Produzione Rifiuti Urbani pro capite	Raccolta Differenziata pro capite	Raccolta Differenziata pro capite
		<i>Chilogrammi per abitante/anno</i>	<i>Variazione kg 2002 sul 2001</i>	<i>Chilogrammi per abitante/anno</i>	<i>Variazione kg 2002 sul 2001</i>
Valle d'Aosta	120.343	560,1	+ 7,5 kg	117,2	+ 19,8 kg
Piemonte	4.287.465	501,4	+ 15,3 kg	112,9	+ 17,6 kg
Lombardia	9.065.440	464,4	- 27,7 kg	163,9	- 4,3 kg
Veneto	4.511.714	487,6	+ 2,2 kg	177,0	+ 16,1 kg
Friuli V.G.	1.185.172	500,9	- 1,5 kg	108,2	+ 7,2 kg
Trentino A.A.	936.256	587,4	+ 8,6 kg	156,3	+ 3,9 kg
Liguria	1.625.870	596,6	+ 16,0 kg	88,3	+ 9,9 kg
Emilia Romagna	3.981.146	650,1	+ 4,6 kg	170,5	+ 16,2 kg
Toscana	3.536.392	650,4	+ 6,8 kg	169,1	+ 3,3 kg
Marche	1.460.989	524,3	+ 2,8 kg	63,5	+ 4,0 kg

Umbria	835.488	562,5	+ 7,1 kg	79,9	+ 0,6 kg
Lazio	5.264.077	625,0	+ 7,2 kg	43,8	+ 6,8 kg
Abruzzo	1.279.016	522,3	+ 9,0 kg	41,3	+ 7,9 kg
Molise	327.987	372,0	+ 12,2 kg	10,4	+ 4,9 kg
Campania	5.780.958	475,2	+ 4,2 kg	55,6	+ 15,6 kg
Puglia	4.085.239	441,6	+ 2,7 kg	26,0	+ 3,6 kg
Basilicata	606.183	367,9	+ 5,3 kg	13,6	+ 1,2 kg
Calabria	2.050.478	421,4	=	22,3	+ 12,2 kg
Sicilia	5.087.794	471,7	- 13,8 kg	11,8	- 0,8 kg
Sardegna	1.651.888	478,2	+ 5,0 kg	8,6	+ 0,5 kg
Italia	57.679.895	519,7	+ 11,3 kg	96,1	+ 10,2 kg

(a) Stima dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)

PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI E RACCOLTA DIFFERENZIATA, 2002 (A) AREE METROPOLITANE

Aree Metropolitane	Produzione Rifiuti Urbani (tonnellate)	Produzione Rifiuti Urbani <i>Variazione percentuale 2002 sul 2001</i>	Raccolta Differenziata (percentuale)	Raccolta Differenziata <i>Variazione percentuale 2002 sul 2001</i>
Torino	520.000	=	30,0%	+ 0,2%
Milano	751.200	- 3,2%	32,5%	- 1,2%
Trieste	102.000	+ 1,0%	14,6%	+ 0,8%
Venezia	205.000	=	18,0%	=
Genova	345.000	- 2,6%	15,4%	- 0,6%
Bologna	215.300	- 0,7%	24,4%	+ 2,6%
Firenze	255.900	+ 0,4%	27,5%	- 0,3%
Roma	1.600.000	+ 2,5%	9,0%	+ 1,8%
Napoli	560.300	- 0,2%	10,9%	+ 5,0%
Bari	165.000	+ 1,2%	9,5%	+ 1,3%
Palermo	330.100	- 14,9%	2,6%	- 3,8%

(a) Elaborazione a cura dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI), sulla base di dati forniti da Federambiente

RECUPERO DEGLI IMBALLAGGI

1. Lo stato e le dinamiche del recupero

Valutare lo stato e le dinamiche del recupero dei materiali relativi agli imballaggi e quali siano stati gli effetti della legislazione, in particolare del decreto 22, è un esercizio complesso ma necessario ed interessante. Il primo dato qualitativo, che verrà precisato quantitativamente più avanti, è piacevole e sorprendente: nel 2002, 5 anni dopo la nascita del sistema consortile previsto dalla legge, gli obiettivi, considerati ambiziosi da tutti, sono stati superati. Nelle prime consuntivazioni si parla di percentuali di recupero del 56% e di riciclo del 50%; i dati di confronto per il 1998 sono rispettivamente del 34,2% e del 32%. I numeri assoluti mostrano un salto da 3.571.000 ton recuperate nel 1998 a 6.341.000 nel 2002 ton (+77%). Proviamo a capire che cosa è successo e perché. A parer mio esistono pochi dubbi sul fatto che una parte dell'incremento sia dovuto ad una migliore capacità di individuare e contabilizzare i flussi di materiale: in particolare, nei settori dove la raccolta era recente o addirittura inesistente, negli anni si è avuta una migliore conoscenza del settore e delle dinamiche di filiera. Ciò riguarda sia la stima dell'immesso al consumo, sia le quantità raccolte nei diversi canali, sia le quantità effettivamente riciclate o recuperate energeticamente. I dati necessari erano diversi dai dati raccolti nelle diverse forme fino a quel momento, si pensi ai dati di immesso al consumo che derivano dalle vendite di imballaggi, comprese le importazioni, venduti in Italia (cioè quelli venduti in Italia meno quelli esportati pieni) più gli imballaggi importati pieni. In nessuna associazione o azienda il dato era disponibile perché non significativo per il business. La dispersione produttiva e commerciale del paese anche in questo caso gioca un ruolo importante. I grandi flussi sia dei prodotti sia dei rifiuti sono facilmente rilevabili, i piccoli flussi in parte "sommersi" sono evidentemente più difficili da individuare e monitorare. Basterebbe questa difficoltà a far capire quanto la scelta coraggiosa del governo, di affidare alle imprese la responsabilità gestionale e organizzativa del sistema, fosse in realtà necessaria per il successo.

Il fenomeno è simile a quanto avviene nella gestione dei rifiuti in generale dove parte dell'aumento quantitativo è in realtà dovuto ad una maggiore capacità di captazione e contabilizzazione dei flussi. In parte però questi dati sono stati corretti aggiornando le vecchie stime quando sono diventati disponibili dati più affidabili e quindi sembra prudente stimare intorno alle 500.000 tonnellate l'effetto "scoperta". Anche così però si potrebbe parlare di un incremento del 55% in quattro anni. Il dato è particolarmente interessante quando si pensi al fatto che per i materiali tradizionalmente utilizzati dall'industria come materie prime (le cosiddette materie prime seconde) le raccolte erano già effettuate da anni, in particolare presso aziende industriali e commerciali (ora indicate come "superfici private") ma anche come raccolta differenziata cittadina rivolta ai rifiuti domestici. Vetro e carta, in particolare, avevano attivato da tempo sistemi di raccolta efficienti che in funzione della domanda e quindi del prezzo di mercato (ciò è particolarmente vero per la carta) raccoglievano maggiori o minori quantità marginali. Quindi, ci troviamo di fronte a fenomeni nei quali i meccanismi di mercato operavano da tempo e avevano selezionato i materiali ed i canali che avevano un valore commerciale. Tanto è vero che uno studio dell'Unione Europea (DG

Industry – DG Environment: Recycling Forum Final Report, 1999-2000) divide l'industria del riciclo in **settori maturi** e **settori emergenti** inserendo nel primo gruppo i metalli ferrosi e non ferrosi, il vetro e la carta e nel secondo gruppo plastica, legno, pneumatici, batterie, oli usati e costruzioni e demolizioni.

E' allora evidente che i vincoli introdotti con le leggi ambientali, in Italia come in Europa, sono la causa principale degli incrementi sostanziali delle quantità raccolte e riciclate. Per vedere come in Italia hanno operato questi vincoli e quali processi hanno generato e sostenuto mi sembra utile dare un'occhiata alle diverse filiere di materiali sia dal punto di vista dell'imballaggio, sia da quello più generale.

Nel maggio del 2000, in uno specifico convegno, è stato reso noto uno studio effettuato da SPACE, centro studi dell'università Bocconi, su richiesta del CONAI sull'industria italiana del riciclo. E' la prima ricerca che guarda un pezzo del sistema industriale italiano dal punto di vista del riciclo fornendo approfondimenti metodologici e dati complessivi relativi ai materiali in generale.

"(...) quando si parla di industria del riciclo ci si riferisce implicitamente ad almeno tre aspetti:

- ad una qualifica dell'input, la materia prima secondaria, che si caratterizza come il risultato finale di un processo di ritrattamento di prodotti giunti alla fine del loro primo ciclo di vita economica utile;

- alla specificità di alcuni processi tecnologici volti al reimpiego dei rifiuti, rispetto al caso in cui si utilizzino materie prime vergini (...)

- all'esistenza di alcune fasi di lavorazione preliminare, parzialmente comuni a molti prodotti e materiali. Si pensi ad (...) operazioni di selezione, trattamento (...) e raccolta differenziata (...)

Alla luce delle osservazioni emerse, è possibile adottare due definizioni di industria del riciclo:

- l'industria del riciclo in senso stretto si riferisce ai processi di riciclaggio, ovvero a tutte le attività che impiegano materia prima secondaria in processi produttivi dedicati; sono escluse le diverse fasi preliminari (...)

- l'industria del riciclo in senso ampio si riferisce invece a tutte le attività ed operazioni che, a partire dalla selezione e dal trattamento dei rifiuti raccolti, conducono all'impiego della materia prima secondaria attraverso i processi di riciclaggio."

Il rapporto sceglie per l'analisi la definizione più larga, analizzando di conseguenza anche la gestione dei rifiuti. Rimando per l'approfondimento alla lettura del rapporto che è ricco di dati anche oggi sorprendenti rispetto ad alcune convinzioni diffuse nel nostro paese. Vorrei solo sottolineare un dato fondamentale: **l'Italia in tutti i settori è importatore netto di materie prime seconde** o se preferite di scarti di produzione e/o di rifiuti raccolti in modo differenziato in altri paesi, non solo europei. Ma allora perché non si raccoglieva in Italia e che cosa è cambiato con la legge Ronchi?

2. Cosa ha determinato il Dlgs 22/97

Terra terra si può dire che si sono trovati dei soldi da destinare a raccolta e riciclo che hanno reso economicamente conveniente l'uso dei materiali raccolti. Le imprese pagano per ogni kilogrammo di imballaggio un contributo ambientale che internalizza almeno una parte dei costi ambientali e questi contributi producono pubblicità, che aumenta la sensibilità dei cittadini, delle imprese e delle

amministrazioni pubbliche, pagano raccolta ed eventuali costi di riciclo, stando attenti a rimanere sussidiari rispetto al mercato.

Ma due fatti sono stati e sono essenziali per il successo: la decisione di lasciare alle imprese il “come fare” e l’elasticità dimostrata nell’adeguare le norme, o la loro interpretazione, a quanto si rendeva necessario al buon funzionamento del sistema.

Una volta responsabilizzate, le imprese si sono focalizzate sulla opportunità di gestire direttamente un “nuovo vincolo”, questo non vuol dire che ci fosse una sensibilità ambientale o una condivisione della necessità di farsi carico dei costi di fine vita del prodotto, vuol dire molto più semplicemente che dato un “male”, il vincolo ambientale, il “male minore” era gestirlo direttamente evitando un “carrozzone”. Ma sottovalutato ed ancora più importante era il fatto che le imprese, attraverso le associazioni, conoscono i settori industriali ed i loro meccanismi economici e psicologici ed è proprio questa conoscenza utilizzata durante la progettazione del sistema e per tutta la fase di costruzione che ha permesso, per esempio, di avere il sistema con la minore evasione d’Europa. Ma senza la flessibilità, dimostrata in particolare dall’Osservatorio Nazionale Rifiuti, la conoscenza che cresceva man mano che il sistema creava le sue regole non si sarebbe trasformata in possibilità realizzative. Insomma non basta introdurre per legge dei vincoli, ma bisogna creare continuamente le condizioni applicative che aumentino le probabilità di successo.

3. Elementi sulle singole filiere

Per capire meglio cosa è avvenuto nei diversi settori è utile guardare in dettaglio le filiere dal punto di vista del riciclo.

Nell’**acciaio** l’impresso al consumo, stimato in 560000 ton, è molto inferiore all’utilizzo di rottami nell’industria siderurgica italiana pari a circa 15 milioni di ton, e non è detto che chi usa il rottame da imballaggi produca materia prima per imballaggi. Il basso valore del materiale però faceva disperdere quantità importanti di materiale ed in particolare i rifiuti di imballaggi. Lo sforzo del consorzio di creare una rete di raccolta, coinvolgendo i soggetti che già agivano nel mercato, diffusa via via su tutto il territorio nazionale ha permesso il recupero di una quantità tale di materiale che porterà questo consorzio ad avere probabilmente la più alta percentuale di riciclo.

Anche nell’**alluminio** gli imballaggi rappresentano quantità basse rispetto all’utilizzo di rottami. L’impresso al consumo di imballaggi è circa 60.000 ton, mentre l’Italia produce quasi 800.000 ton di alluminio da materie prime seconde, dopo gli USA e lottando per il secondo posto mondiale col Giappone. A differenza dell’acciaio, però, il materiale è “prezioso” e viene di fatto già raccolto, anzi spesso il materiale della raccolta differenziata sembra “scompare”. Ma anche qui aree marginali per la domanda industriale hanno beneficiato dell’attività consortile. Non bisogna dimenticare, poi, che la comunicazione, coordinata, al cittadino ha effetto cumulativo e l’attività nell’alluminio si riverbera comunque sulla raccolta differenziata in generale.

Nonostante i metalli costituiscano filiere chiuse, non essendovi spesso coincidenza tra utilizzatore dei rottami e produttore di materia prima per gli imballaggi, si comportano a metà tra legno da una parte e carta dall’altra. Il ruolo principale viene svolto dai produttori di imballaggio, i cosiddetti converter i quali essendo a diretto contatto con i clienti, utilizzatori, sono sensibili al concetto di

servizio, mentre nel caso dell'acciaio possono non vedere di buon occhio operazioni di rigenerazione di imballaggi industriali.

Carta e vetro costituiscono le filiere chiuse per eccellenza, quelle cioè dove il produttore coincide con il riciclatore.

Nel **vetro** addirittura produzione di materia prima e di imballaggio coincidono in un unico processo e quindi in un unico soggetto. Questo giustifica la rigidità del settore, tipica di chi opera in industrie di processo ad alta intensità di capitale e con forti necessità di ottimizzare il processo produttivo e quindi in questo caso le specifiche del materiale in ingresso. Il rottame costituisce una alternativa alle materie prime minerali solo a certe condizioni di qualità e valore. La mancanza del converter, non solo normalmente più frammentato ma con rapporti di forza sfavorevoli rispetto al suo cliente e quindi obbligato a flessibilità e servizio, impedisce lo sviluppo di atteggiamenti più duttili. Vista però la tradizionale raccolta del vetro, che pure ha aumentato il suo tasso di recupero e riciclo da poco meno del 39% a circa il 50%, ulteriori incrementi saranno possibili abbandonando il multimateriale e addirittura spingendo verso la separazione del bianco dal colorato da parte del cittadino.

Nella **carta** in Italia il principale utilizzatore del macero proveniente da imballaggi post consumo è il produttore di carta e cartone per imballaggi al quale si aggiungono altre cartiere che utilizzano carta da raccolte cittadine. A differenza del vetro, però, l'utilizzo di macero o di cellulosa vergine non dà vita allo stesso prodotto, il che porta ad un interesse diretto del produttore di materia prima all'incremento della raccolta differenziata, in pratica ad un'offerta maggiore dell'input principale del proprio processo produttivo. Ma qui è avvenuto come nel legno un fenomeno importante.

Intanto, tutti i comuni che avevano attivato la raccolta di carta ovviamente non avevano chiesto, né hanno intenzione di chiedere, ai cittadini di distinguere i diversi tipi di materiale cellulosico, e proprio nel '96 e '97 si erano trovati con difficoltà di collocazione delle raccolte cittadine, per lo smaltimento delle quali o avevano dovuto pagare o addirittura erano ricorsi alla discarica. Fu chiesto al Conai/Comieco di garantire il ritiro e il riciclo anche dei materiali cartacei non da imballaggi. Il risultato di questa situazione ha portato ad incrementare il totale della raccolta differenziata cartacea di 1 milione di ton, riducendo l'importazione netta di quasi 600.000 ton. Aver dato la garanzia di riciclo, dopo le forti perplessità iniziali, ha prodotto la certezza dell'offerta. Ha cioè trasformato un canale di fornitura da secondario in funzione dell'andamento del mercato in un canale certo e con quantità in aumento. Questa certezza ha prodotto una serie di investimenti nelle cartiere che hanno aumentato la capacità di trattare il macero da raccolta differenziata che presenta ancora un livello di impurità elevato.

La certezza della disponibilità e dell'esistenza di un sistema industriale che porterà, volente o nolente, a volumi crescenti di materiale ha modificato il quadro competitivo di riferimento, provocando effetti superiori al previsto: un circolo virtuoso nel quale l'aumento dell'offerta produce vantaggi economici che spingono ad investimenti che permettano di usare quantità crescenti e così via.

Lo stesso fenomeno si è verificato nel **legno**. Qui siamo in presenza di una filiera composta dai soli produttori di imballaggio, né i produttori di materia prima, né i riciclatori hanno a che fare essenzialmente con l'imballaggio. L'impatto delle leggi ambientali introdotte in Germania nei primi

anni '90 portò i produttori di cassette in legno a cercare possibilità di riciclo per gli imballaggi usati o rotti e solo con molta fatica cominciarono ad alimentare i, anzi un, produttore di truciolare. Anche in questo settore i comuni avevano rifiuti legnosi che smaltivano in discarica o pagando ed anche in questo settore è stato chiesto a Conai/Rilegno di assicurare il ritiro ed il riciclo di questi materiali. Ed anche in questo caso la convenienza economica del "rottame" rispetto ai tronchi e la certezza dell'offerta ha portato altri operatori alla sostituzione del legno vergine ed il primo operatore ad eliminare tutte le linee da tronco. Stiamo parlando di milioni di tonnellate che danno all'Italia il primato europeo e quindi mondiale nel riciclo del legno.

Anche nella **plastica** il cambiamento dell'offerta sta generando il passaggio da un settore del riciclo semiartigianale ad un settore industriale, anche qui il fattore chiave è la riduzione dell'incertezza, uno scenario che permette scelte strategiche di medio lungo termine.

Per questo materiale la situazione è complicata da diversi fattori. Intanto la filiera è aperta, i riciclatori non sono i produttori di materia prima, e il granulo da riciclo è in concorrenza con la materia vergine per cui i produttori di materie prime non hanno vantaggi dal riciclo. Inoltre, si parla di plastica ma in realtà le plastiche sono molto diverse tra di loro e si potrebbero riciclare facilmente se fossero selezionate per polimero, ciò è semplice per alcune applicazioni ma impossibile per altre.

Nonostante tutto, però, anche per questo materiale l'Italia ha raggiunto posizioni di eccellenza in Europa portando nel 2002 la percentuale di riciclo al di sopra del 22%.

Ci troviamo alla fine di fronte ad un quadro positivo, che vede tra l'altro molta parte del sistema produttivo e commerciale soddisfatta ed attiva, nel quale la legislazione e la gestione della stessa hanno prodotto cambiamenti positivi notevoli. Tra l'altro, viste le differenze tra i diversi settori industriali coinvolti e la quantità di attori, vi è sicuramente una esperienza ricca che potrebbe essere utilizzata per molti altri settori o beni che si troveranno ad affrontare presto i vincoli ambientali.

La logica consortile spesso presente nelle leggi ambientali, è stata esaltata dalla legge Ronchi costituendo la struttura portante della gestione di alcuni tipi di prodotti/rifiuti ed in particolare dagli imballaggi.

Qualche riflessione, anche se può sembrare non necessaria o banale, su ruolo, meccanismi, efficaci rischi dei sistemi consortili, ci può aiutare ad analizzare la realtà che si è determinata ed i perché della stessa, producendo gli elementi utili a progettare bene il futuro.

Partiamo dalla percezione degli effetti sull'ambiente dell'attività umana, soprattutto economica. La quota di cittadini europei che non sia convinto della necessità di fare qualcosa, poi sul cosa le differenze possono essere e sono enormi, sperando in soluzioni prodotte senza sforzo dallo sviluppo tecnologico, sono ormai una minoranza esile. Da qui la legittimazione di una serie di norme che dalla regolazione dei processi industriali, all'uso dei prodotti (si pensi all'automobile), alla gestione dei fine vita dei prodotti stessi, hanno introdotto vincoli tesi a ridurre l'impatto ambientale della attività umana.

I due principi guida fondamentali sono:

- chi inquina paga
- responsabilità condivisa

Si potrebbero sintetizzare dicendo: “chi contribuisce al problema deve contribuire alla soluzione”.

Il cittadino compratore, l'amministrazione pubblica a tutti i livelli, le imprese di qualsiasi genere e dimensione.

Il rischio, in particolare nel nostro paese, delle responsabilità generali è che, invece di essere di tutti, diventano di nessuno.

Il primo tassello di un sistema che funzioni sta quindi nella attribuzione precisa di specifiche responsabilità, stando bene attenti ad evitare quello che succede normalmente e cioè la penalizzazione dei virtuosi. Questo vuol dire che le responsabilità devono essere precise, obbligatorie con un sistema premiante (incentivi e/o sanzioni) e con poche possibilità di poterle eludere.

Un corollario importante dei vincoli ambientali relativi ai prodotti a fine vita è la necessità di “servizio universale”. Tipico delle utilities, luce, acqua, gas, il servizio universale nei rifiuti dei prodotti significa il diritto del cittadino di avere lo stesso servizio in qualsiasi posto nel paese.

Nella legge ciò è espresso esplicitamente dichiarando la necessità di estensione uniforme a tutto il paese.

Che cosa deriva da questo corollario ?

Deriva l'obbligo dell'impresa, nei limiti quantitativi previsti dalla legge, di prendersi cura del rifiuto del suo prodotto, dove geograficamente emerge.

Se si parla di automobili, frigoriferi o computer, è evidente che l'impresa deve ritirare il prodotto a fine vita, là dove è stato venduto, quando si parla di imballaggi a qualcuno può venire in mente che basti raccogliere un chilo di carta dove lo trovo o dove voglio senza andare a prenderlo nel mercato di destinazione. Ma ciò provocherebbe delle distorsioni competitive attraverso rendite di posizione. Raccogliere a Milano è più facile e costa meno che raccogliere in una piccola provincia e, quindi, chi è posizionato nelle aree a maggiore densità o con maggiore abitudine alla raccolta differenziata, si troverebbe avvantaggiato. Quindi il servizio deve essere prestato alla universalità dei propri clienti diventati detentori del rifiuto.

Solo su queste basi la competizione tra forme organizzative diverse è corretta. Ed è proprio in questa situazione che la forma consortile diventa la più efficace. Il rischio di inefficienza, però, rimane nel momento in cui non vi fossero opzioni possibili. Da una parte, infatti, l'obbligatorietà dei doveri per ogni impresa, in particolare in un sistema povero di controlli come il nostro, sembra portare logicamente verso la costituzione di consorzi obbligatori, dall'altra la mancanza di concorrenza potrebbe portare allo sviluppo di carrozzoni. La soluzione brillante di questo dilemma si trova perciò nella stessa legge Ronchi per i consorzi dell'art. 40, i cosiddetti consorzi di filiera degli imballaggi: le imprese hanno l'alternativa all'adesione al consorzio potendo ricorrere a meccanismi di cauzione o alla costruzione di un sistema proprio che ovviamente deve garantire il servizio universale. Proprio le necessità del consorzio di dimostrare alla singola impresa, anche grande, la propria efficienza, cioè la propria convenienza, costituisce il vaccino anticarrozzone. In linea di principio, quindi, l'obbligo per l'impresa del “servizio universale” (parliamo sempre dell'universo dei propri clienti), con la possibilità di scegliere soluzioni in proprio o consortili, dovrebbe essere la condizione generale di gestire i beni a fine vita.

Il principio va poi articolato operativamente, in modo da creare un sistema che funzioni, approfondendo l'analisi per singoli beni e/o settori.

Dovrebbe essere ovvio che la concorrenza tra sistemi in proprio e sistemi consortili ha senso se si parla di attività concrete, cioè di cosa fare sul mercato. La precisazione è necessaria perché esiste almeno un consorzio, il CONAI, che in realtà ha il compito di individuare le regole del gioco e di garantire l'assolvimento degli obblighi di legge e quindi il raggiungimento dei risultati da parte di tutte le imprese. In questo caso, l'obbligatorietà della partecipazione al consorzio diventa garanzia della obbligatorietà dei doveri per tutte le imprese, senza costituire, non organizzando il CONAI attività di raccolta o riciclo, elemento di distorsione del mercato.

Questa precisazione diventa importante proprio perché nella legge delega sulle questioni ambientali vi è l'indirizzo del governo di trasformare tutti i consorzi della Ronchi in consorzi volontari, senza distinguere ruoli e natura degli stessi. Non solo questa scelta, che sembra un ovvio ricorso al mercato come meccanismo di efficienza certa, sarebbe dannosa per le imprese e per l'ambiente, se non si distinguesse almeno il CONAI dagli altri consorzi, ma ha bisogno di una analisi profonda, situazione per situazione. Bisogna evitare l'errore di considerare il mercato una panacea per tutti i ruoli, invece che di una tecnologia estremamente potente da usare dove è efficace. Non bisogna dimenticare cioè che il mercato è un mezzo e non un fine, è un mezzo che attraverso i meccanismi di concorrenza fa costare meno al cittadino/compratore (consumatore) un bene o un servizio o a parità di costo fornisce un bene o un servizio di maggior valore. Esistono, infatti, situazioni dove l'introduzione di concorrenza è di per sé impossibile, e quindi non c'è mercato, a prescindere dalla proprietà pubblica o privata, o addirittura il ricorso al mercato genera meccanismi speculativi che si traducono in aumenti di costo e poi di prezzo.

L'invito a tutti, ed in particolare al legislatore ed al governo, è quello di evitare scelte superficiali o ideologiche, studiando caso per caso i meccanismi efficaci evitando, tra l'altro, di modificare in peggio i sistemi che danno buona prova di sé in termini economici ed ambientali.

STATO E PROSPETTIVE DEL COMPOSTAGGIO ALLA LUCE DELLE DINAMICHE EUROPEE E DELLA SITUAZIONE AGRONOMICA MEDITERRANEA

Sommario

La crescita delle strategie e dei circuiti intesi al recupero delle frazioni organiche di scarto è stata uno delle novità più importanti nel panorama nazionale della gestione dei rifiuti negli ultimi anni. Il loro consolidamento nelle Regioni centro-Settentrionali e lo sviluppo di circuiti-pilota nelle Regioni Meridionali ne sta dimostrando la praticabilità ed il forte contributo ad un sensibile innalzamento, nelle zone interessate, dei tassi di riciclaggio. La strategia incrocia altri importanti temi ambientali, quali la lotta al cambiamento climatico e la gestione sostenibile dell'agroecosistema; sotto quest'ultimo profilo, vanno inoltre evidenziati i legami con le strategie volte a riconquistare un ruolo centrale per la fertilizzazione organica, il che nell'Europa Mediterranea è condizione essenziale sia per preservare la fertilità del suolo, che per fermare i fenomeni di erosione ed incipiente desertificazione.

L'ulteriore crescita del sistema è condizionata essenzialmente da alcuni fattori, tra i quali vanno sottolineati:

- la dinamica delle politiche ambientali in sede comunitaria
- la conferma dell'efficacia dei modelli di raccolta verso le Regioni centro-meridionali
- le caratteristiche e le linee di sviluppo del potenziale mercato dei prodotti compostati.

Il contributo esamina tali fattori, individuando gli elementi di novità nel panorama nazionale e i fattori di politica comunitaria che fanno prevedere un consolidamento delle strategie relative al compostaggio nel prossimo futuro.

Introduzione

Le strategie delineate dal DLgs 22/97, ed in specifico la definizione di obiettivi di medio-lungo termine fortemente dipendenti dall'attivazione di raccolte differenziate secco-umido, introducono in Italia criteri operativi da tempo sviluppati in diversi Paesi Europei. A livello europeo la valorizzazione degli scarti organici mediante compostaggio costituisce la regola, non certo l'eccezione. Soprattutto i Paesi dell'Europa Centrale hanno da tempo introdotto, progressivamente e massicciamente, la separazione dello scarto organico come priorità operativa nei sistemi integrati di gestione dei rifiuti. La Germania, ad esempio, ha introdotto massicciamente la separazione alla fonte del "rifiuto biologico" dalla metà degli anni '80 [1], [2], [3].

1. I dati italiani ed il confronto con l'Europa

A tutto il 1999, la capacità complessiva degli impianti di compostaggio di qualità sul territorio nazionale assommava a ca. 2.020.000 ton anno⁻¹; tale capacità operativa, che corrisponde a ca. 40 kg ab⁻¹ anno⁻¹ sulla popolazione nazionale totale, e che è ad oggi concentrata soprattutto al centro-nord, va comparata con i 7.000.000-8.000.000 ton anno⁻¹ che costituiscono, secondo i dati più recenti, il potenziale operativo complessivo della Germania (ca. 85/95 kg ab⁻¹ anno⁻¹ di capacità di trattamento di scarti compostabili) o con gli oltre 100 kg ab⁻¹ anno⁻¹ di Olanda, Danimarca ed Austria. La strada è dunque ancora lunga per conseguire una dimensione "europea"

nell'intercettazione delle frazioni organiche di scarto. Si ragioni anche sul fatto che la potenzialità operativa viene sfruttata in "coabitazione" con il trattamento di altre biomasse compostabili, quali fanghi biologici e scarti agroindustriali, che non rientrano nel computo dei "rifiuti urbani".

Il dato italiano è comunque tipico di una situazione in sviluppo recente ma sostenuto, e la pongono un gradino sopra altri Paesi che ancora possono essere descritti nella "fase di partenza", quali Inghilterra, Francia, Spagna (ove comunque la Catalogna già prevede l'adozione obbligatoria della raccolta secco-umido in tutti i Comuni sopra i 5000 abitanti).

L'entrata in vigore del DLgs 22/97 ha segnato indubbiamente un "punto di svolta" per la crescita del settore compostaggio anche in Italia. La definizione degli obiettivi di riciclaggio ha infatti sottolineato la necessità di attivare in forma estesa raccolte differenziate delle frazioni compostabili; ciò, in specifico, per raggiungere nel medio termine il 35% di raccolta differenziata richiesto dal Decreto. E' dunque crescente il numero di Regioni e Province che inseriscono la strategia della differenziazione secco/umido nei Piani locali di settore, come sempre più numerosi sono Comuni e Consorzi che attivano tali raccolte anche in anticipo sulle previsioni dei Piani Regionali e Provinciali.

Va inoltre rammentato che se la crescita della raccolta secco-umido rappresenta l'aspetto più innovativo e caratteristico della evoluzione del recupero delle frazioni organiche di scarto, non ne è l'unico. Vanno considerati infatti i circuiti di raccolta dello scarto verde (da manutenzione di parchi e giardini) ormai generalmente attivi non solo in Lombardia e Piemonte (ove la raccolta differenziata dello scarto di giardino è obbligatoria rispettivamente dal 1994 e 1998) ma anche in numerosi altri territori, e soprattutto in Veneto, Toscana, Emilia.

Per comprendere appieno il ruolo centrale della raccolta delle frazioni alimentari nei sistemi intesi al conseguimento di elevati obiettivi di raccolta differenziata, basta notare che le situazioni – Regionali e Provinciali – in cui si sono conseguiti i maggiori obiettivi di raccolta differenziata, sono quelle in cui è più diffuso il sistema di separazione degli scarti alimentari (fig. 1)

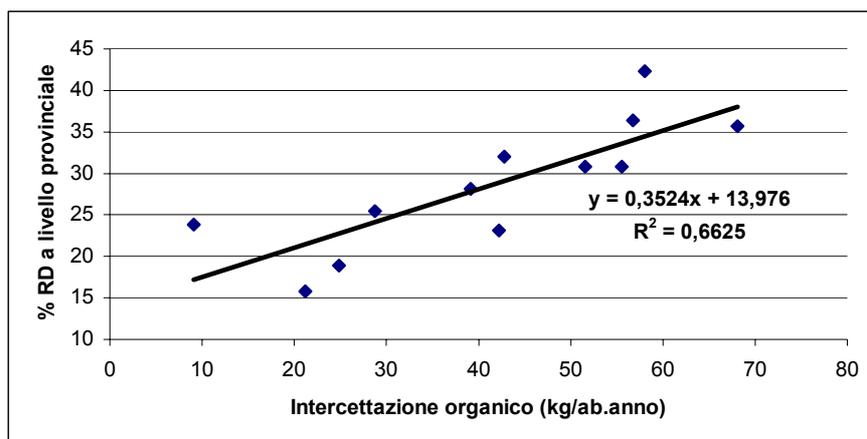


Figura 1: correlazione tra intercettazione specifica di organico e livelli provinciali di raccolta differenziata nelle diverse Province della Lombardia. E' evidente la forte dipendenza delle percentuali di RD dalla intercettazione media pro-capite dello scarto organico, a sua volta legata alla diffusione, nei singoli comuni, dei sistemi di raccolta differenziata dello scarto alimentare.

Anno 1999	R.S.U. residuo kg.	Umido kg.	Verde kg.	% RD
gennaio	1.998.940	652.220	40.710	49,89%
febbraio	1.823.690	597.320	42.530	50,09%
marzo	2.203.380	705.020	97.870	50,11%
aprile	2.147.540	675.260	200.670	51,68%
maggio	2.361.350	615.640	447.420	52,33%
giugno	2.274.990	674.880	209.920	53,06%
luglio	2.216.590	637.600	174.000	51,53%
agosto	1.582.140	457.180	186.480	49,97%
settembre	2.498.950	539.400	409.450	49,11%
ottobre	2.288.560	625.410	160.800	49,92%
novembre	2.290.050	684.260	366.090	52,66%
dicembre	2.347.360	659.660	139.460	49,73%
TOTALI	26.033.540	7.523.850	2.475.400	50,91%
procap/ anno [kg]	218,45	63,13	20,77	
% su Totale anno		13,62%	4,48%	

Tabella 1: risultati delle raccolte differenziate e dettagli sulle frazioni compostabili a Monza (1999)

I dati di cui alla tabella 1 testimoniano invece le potenzialità del sistema anche in aree a forte urbanizzazione come Monza (120.000 ab.) inclusa nell'Area Metropolitana di Milano. Dalla lettura della tabella si evince il forte contributo delle frazioni compostabili (scarto alimentare o "umido" e scarto di giardino o "verde") al conseguimento di risultati complessivi di assoluto interesse (50% di raccolta differenziata in un contesto incluso in un'area metropolitana).

2. In espansione verso il Sud

La situazione di estrema concentrazione delle strategie intese alla valorizzazione degli scarti organici al Nord non deve fare pensare ad una mancanza di "propensione culturale" a fare raccolta differenziata da parte delle aree e delle popolazioni meridionali. Infatti la situazione meridionale – ancora in gran parte stagnante - trova crescenti e virtuose eccezioni *che dimostrano la fattibilità della strategia anche in quei contesti*. Da tempo registriamo ad es. l'attivazione dei sistemi secco-umido in Abruzzo, ove da tempo alcuni Comuni hanno superato il 50% (ad es. il Comune di Sant'Omero che nel 2001 ha superato ancora ampiamente il 50%, [4]) grazie all'introduzione di sistemi domiciliari di raccolta dell'umido.

Ma la strategia si sta espandendo ancora più a Sud, raffigurando scenari di assoluto interesse rispetto alle situazioni da tempo cristallizzate nei comprensori meridionali. Dopo le esperienze pioniere di Pomigliano d'Arco (NA) e di Matera, attivatesi nel corso dell'ultimo biennio, la strategia sembra definitivamente decollare grazie anche alle azioni portate avanti dalle Strutture Commissariali. La Campania sembra particolarmente attiva in tal senso.

Un rilevamento di fine 2001 riportava circa 60 Comuni campani attivi sulla differenziazione alla fonte dello scarto alimentare, incluse alcune cittadine di dimensione rilevante (es. Battipaglia, Cava dei Tirreni) per una popolazione complessiva servita pari a circa 600.000 abitanti (in Tabella 2 sono raffigurati i dati delle esperienze migliori relativi al 2001). Uno dei punti di forza della situazione

campana è stata l’emanazione di linee-guida per l’organizzazione dei sistemi di raccolta differenziata secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità, e la acquisizione – per la successiva fornitura ai comuni – degli strumenti (contenitori e veicoli) più adatti allo sviluppo di tali modelli. La cosa interessante, dai primi, magmatici dati raccolti, è la capacità di intercettazione del sistema, che *nelle situazioni in corso di stabilizzazione si colloca a livelli più alti che nel Nord Italia* – evidentemente per motivi legati ai modelli di consumo che comportano la produzione di quantità maggiori di scarti alimentari.

Comune	Provincia	% RD	Abitanti	kg/ab.a scarto compostabile
Vairano Patenora	CE	78,00%	5.930	122
Comiziano	NA	66,80%	2.009	123
Cimitile	SA	61,80%	7.000	130
Giffoni Sei Casali	SA	60,90%	4.086	82
Baiano	AV	60,30%	4.800	79
San Cipriano Picentino	SA	57,70%	6.040	71
Casamarciano	NA	54,40%	3.600	71
San Vitaliano	SA	51,70%	5.013	137
Sala Consilina	SA	51,00%	13.182	65
Camposano	SA	43,80%	5.640	58
Manocalzati	SA	38,30%	3.200	78

Tabella 2 (fonte: [4])

Il sistema ha consentito dunque ad alcuni Comuni di superare già durante i primi mesi il 50% di raccolta differenziata.

Gli sviluppi in Campania stanno dimostrando come anche nelle situazioni emergenziali il compostaggio ricopra un ruolo importante nello scenario integrato di gestione dei rifiuti.

3. I principali “drivers” per l’ulteriore sviluppo del compostaggio a livello europeo

A tutt’oggi esiste a livello europeo la diffusa consapevolezza, condivisa da tecnici ed esperti, che il compostaggio giocherà un ruolo di crescente importanza nelle strategie per la Gestione dei Rifiuti. Descriviamo qui brevemente le più importanti forze trainanti a livello comunitario in tale senso.

3.1 La Direttiva 99/31/CE sulle discariche

La Direttiva sulle Discariche prevede in sostanza la drastica riduzione del conferimento in discarica del rifiuto biodegradabile nei prossimi anni. Tale provvedimento mira ad un efficace riduzione di biogas liberato dalle discariche (uno dei contributi maggiori all’innalzamento globale della temperatura derivante dalla gestione dei rifiuti) e al miglioramento delle condizioni operative dei siti di conferimento stessi (ad es. inferiore concentrazione dei percolati, minori assestamenti nel profilo della discarica dopo che la discarica stessa è stata chiusa).

Il rifiuto putrescibile da destinarsi in discarica dovrebbe essere ridotto del:

- 25% entro 5 anni
- 50% entro 8 anni
- 65% entro 15 anni

Sebbene questi traguardi possano essere raggiunti anche tramite il trattamento termico, è verosimile che il trattamento biologico ed il compostaggio ricopriranno un ruolo centrale in tale direzione; in fin dei conti, il compostaggio è la modalità più “naturale” per gestire i rifiuti organici e il suo costo *complessivo* per la collettività (ossia inclusivo degli ammortamenti degli investimenti necessari, dei costi di gestione, delle eventuali misure di incentivazione finanziaria) è inferiore a quello dell’incenerimento (soprattutto una volta che questo debba recepire le previsioni tecniche della recente Direttiva sull’Incenerimento); inoltre, il compostaggio propone ulteriori elementi di coerenza con altri temi di politica ambientale che descriviamo in seguito.

3.2 La proposta di direttiva su trattamento biologico del rifiuto biodegradabile

La Comunità Europea ha di recente proposto una Direttiva sul Trattamento Biologico del Rifiuto Biodegradabile al fine di:

- assicurare un approccio equilibrato agli impegni sulla riduzione del rifiuto biodegradabile da conferire in discarica, delineati nella Dir. 99/31/CE; la proposta di Direttiva sul trattamento biologico ad es. stabilisce la necessità di riciclare la sostanza organica - mediante compostaggio e sua eventuale combinazione con la digestione anaerobica - come opzione preferibile rispetto alla termoutilizzazione;
- fissare alcuni obiettivi di riciclaggio della biomassa di scarto, così da assicurare uno sviluppo omogeneo del compostaggio a livello Europeo, nel solco delle tradizioni più avanzate del Centroeuropea;
- definire condizioni comuni per i valori limite e le modalità d’uso e commercializzazione dei prodotti compostati in tutta Europa;
- garantire un ulteriore sviluppo della produzione di ammendanti compostati di alta qualità da usarsi ad es. in agricoltura biologica o come strumento atto a combattere il processo di desertificazione che interessa soprattutto i paesi dell’Europa meridionale;
- regolamentare anche processi, solitamente denominati Trattamenti Meccanico- Biologici (“compostaggio del RSU indifferenziato”) che stanno ora vivendo una fase di forte sviluppo soprattutto nel trattamento del rifiuto indifferenziato; ciò in modo da definire il loro ruolo nelle strategie integrate di gestione del rifiuto e le condizioni d’uso dei prodotti (ad es. in attività di recupero ambientale) o le condizioni di conferimento in discarica dei materiali trattati.

Una delle previsioni più importanti incluse nell’attuale bozza di Direttiva è che la raccolta differenziata dell’umido debba essere sviluppata, oltre che nelle aree rurali e nelle piccole municipalità, anche nelle grandi città (con possibili eccezioni solo nei centri cittadini). In generale, si pensa che la purezza merceologica dell’umido differenziato tenda inevitabilmente a decrescere in aree altamente popolate. In realtà, dalle ricerche condotte in merito, la qualità dell’umido raccolto

sembra essere molto più dipendente dal sistema di raccolta adottato che dalla dimensione delle città, e sono riportate molte situazioni dove gli schemi di raccolta hanno successo anche in grandi città o centri urbani.

Dando uno sguardo alla situazione italiana, per esempio, sono stati messi a confronto [5] i dati relativi alla purezza merceologica dell'umido separato (percentuale di materiale compostabile) in diverse realtà demografiche italiane (figura 2).

La valutazione statistica dei dati ($R^2 = 0,0174$), dimostra che *non esiste alcuna correlazione tra la dimensione demografica della popolazione interessata e la purezza merceologica dell'umido raccolto*. Persino ad una prima occhiata, è facile rendersi conto della presenza di casi ad alta purezza in città di media ed alta densità abitativa, in concomitanza a dati di bassa purezza, talora anche in cittadine di modeste dimensioni.

Ciò significa che *altri* fattori vanno ad influenzare la purezza più che la dimensione demografica della Città. In particolare, abbiamo a più riprese rilevato una influenza determinante delle *tipologie* di schema di raccolta; la strategia "porta a porta" dà generalmente risultati nettamente migliori rispetto ai sistemi di gestione a cassonetti stradali.

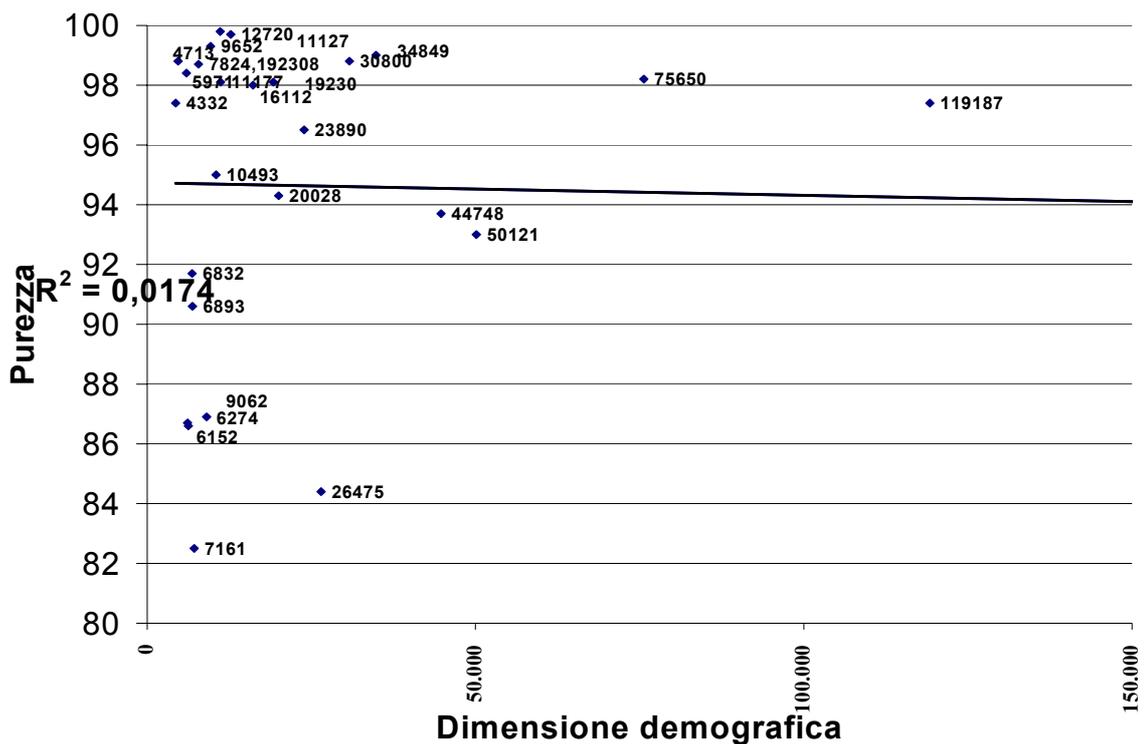


Figura 2: Purezza dello scarto alimentare raccolto in confronto alla dimensione dei Comuni

3.3 Il potenziale ruolo del suolo come "carbon sink" e la strategia europea dei suoli

Recentemente si è sviluppato un forte interesse sul potenziale ruolo del compostaggio nel contribuire a lottare contro l'effetto-serra ed il cambiamento climatico che esso comporta. Sotto tale profilo, va menzionato il ruolo della sostanza organica nel terreno come "sink" –accumulo– di carbonio altrimenti disperso in atmosfera come CO₂.

E' stato autorevolmente rilevato⁷ che *uno 0,14% di sostanza organica in più nel suolo (i tenori medi in terreni a buona fertilità dovrebbero essere dell'ordine del 2,5-3 %) equivale a fissare nello stesso una quantità di CO2 corrispondente alle emissioni complessive dell'intera nazione italiana per un anno!* (incluso emissioni industriali, riscaldamento, trasporti, ecc.). Orbene, le pratiche di fertilizzazione organica continuata nel tempo consentono di mantenere od aumentare il tenore in sostanza organica nel suolo, mentre il loro abbandono *determina, per la progressiva mineralizzazione della sostanza organica, un trasferimento netto di carbonio, sotto forma di CO2, dal suolo all'atmosfera.*

Ma non fermiamoci qui: il carbonio che viene "fissato" in forma di sostanze humiche, es. a seguito di piani pluriennali di ripristino della fertilità organica anche tramite il compost, diventa il "catalizzatore" – come attivatore della fertilità del suolo – di tutte le funzioni fisiologiche vegetali; tra cui una importantissima, in grado di assimilare ulteriore CO2 sottraendola all'atmosfera, e che solo le piante (nessun processo industriale) riescono a condurre: *la fotosintesi clorofilliana.*

Queste valutazioni cominciano ad essere adottate come riferimento nel *policy-making* comunitario nel settore ambientale. La Comunicazione sulla Strategia per il Suolo, recentemente emanata da parte della Commissione Europea, sottolinea fortemente il ruolo della fertilizzazione organica sia per la lotta alla desertificazione che per promuovere il "sequestro" di carbonio all'interno del suolo, contribuendo alla lotta al "cambiamento climatico". D'altronde, anche la recente Conferenza di Bonn sul Cambiamento Climatico ha riconosciuto la necessità di valutare e promuovere il ruolo del suolo agricolo come "sink" di carbonio.

Va ancora sottolineato che l'Europa Mediterranea è inclusa nelle aree a "rischio desertificazione" secondo la Convenzione Internazionale contro la Desertificazione. E' appena il caso di ricordare che l'impiego di sostanza organica è uno strumento di primaria importanza per fermare tali processi.

E' importante sottolineare che 3 Regioni (Piemonte, Emilia-Romagna ed Umbria) hanno già emanato disposizioni per finanziare l'uso del compost nei suoli impoveriti, in modo da combattere la desertificazione e promuovere l'accumulo di carbonio – efficace ai fini delle iniziative sul cambiamento climatico. Tali azioni sono condotte nell'ambito dei Piani per lo Sviluppo Rurale (regolamentazione comunitaria sull'agricolture sostenibile). E' verosimile che tali situazioni, *che costituiscono un precedente a livello mondiale* vengano imitate nel prossimo futuro da altre Regioni ed a livello nazionale, come d'altronde già sta capitando in alcune Regioni Europee che hanno preso a riferimento proprio questi circuiti-pilota italiani per la promozione della produzione ed uso del compost.

4. Il compostaggio come strumento per una attività agricola sostenibile l'uso e il mercato del compost nell'agricoltura mediterranea

La produzione di compost in Italia nel 1997 è stata stimata intorno alle 450.000 ton/a. gli ultimi dati aggiornati non ufficiali la valutano intorno alle 600.000 ton. La maggior parte del compost è

⁷ Prof. Sequi, Istituto Sperimentale per la Nutrizione delle Piante, Comitato Scientifico di ANPA.

venduto ai produttori di terricci, che lo mescolano con altri materiali, lo insaccano e lo vendono. In questo scenario di mercato i prezzi attuali variano tipicamente da 5 a 10 Euro.mc⁻¹ (per prodotto vagliato a 10-15 mm, sfuso, franco impianto).

Le condizioni di mercato sono favorevoli e mostrano una confidenza crescente da parte degli operatori del settore nei confronti del prodotto. Accade talvolta che il compost di qualità sia dato agli utenti gratis dato che i gestori dell'impianto fanno fatturato esclusivamente sull'applicazione delle tariffe di conferimento; ciò accade, ad esempio, quando un Ente Pubblico dirige un impianto senza possedere una buona conoscenza delle condizioni di mercato, e facendo affidamento solo sul risparmio conseguito in tema di gestione dei rifiuti. Più spesso, le buone opportunità di mercato sono pienamente sfruttate, soprattutto quando gli operatori stabiliscono una vera e propria rete di mercato.

Al fine di assicurare visibilità e migliori condizioni di mercato per i prodotti, l'Associazione dei Produttori (CIC, '*Consorzio Italiano Compostatori*') è intenzionata a promuovere l'avvio di un Sistema di Assicurazione della Qualità a similitudine di quanto è già stato fatto da lungo tempo in Europa centrale (es. dal "Bundesgütegemeinschaft Kompost" – Associazione Federale sulla Qualità del Compost, Germania, o VLACO, Belgio, o KGVÖ, Austria, ecc.)

C'è una grande consapevolezza, tra i gestori degli impianti di compostaggio e i centri di ricerca, che in un prossimo futuro l'uso del compost si estenderà dall'uso in contenitore su piante ornamentali anche alle coltivazioni di pieno campo, in previsione di una crescita sempre maggiore della produzione di compost conseguente allo sviluppo delle strategie del Decreto 22/97.

Bisogna d'altronde sottolineare che condizioni atmosferiche e tipologia di coltivazioni determinano – in generale – una ingente richiesta di sostanza organica nell'agricoltura mediterranea. Climi caldi e secchi e coltivazioni ad alto consumo di sostanza organica (es. orticoltura o frutticoltura) rendono il suolo avido di sostanza organica; decenni di fertilizzazione chimica, che ha completamente soppiantato la fertilizzazione organica, hanno inoltre peggiorato la fertilità di fondo dei terreni. Si sono registrati molti casi di suoli, e non solo nel sud, ma persino nelle pianure settentrionali, con un contenuto di sostanza organica inferiore all'1.5 %. Va anche ricordato che la recente conferenza di Dakar sulla desertificazione ha mostrato come l'Italia – come molti altri paesi mediterranei – è minacciata dalla desertificazione, e l'impoverimento della sostanza organica nel suolo è uno dei fattori scatenanti per la perdita delle capacità produttive dei suoli agricoli.

Da segnalare come degno di nota il fatto che non è stato raro anche nel recente passato imbattersi in situazioni in cui il compost da RSU indifferenziato veniva usato ed acquistato, soprattutto nelle aree meridionali ad alto consumo di humus; ciò anche se il compost da RSU indifferenziato può essere applicato al terreno solo rispettando i limiti di carico massimo e secondo il principio del cosiddetto "uso controllato", cioè monitorando la qualità del suolo prima e dopo l'applicazione. Ultimamente, comunque, si è andata affermando la consapevolezza tra gli agricoltori che solo compost prodotti da materiali separati alla fonte debbano essere ordinariamente considerati come strumenti utili per il ripristino della fertilità. Le loro Organizzazioni stanno lavorando con Centri di Ricerca per promuovere sperimentazioni e prove pilota, dimostrare agli agricoltori i vantaggi dell'uso del compost, e stabilire prezzi e le condizioni di mercato.

Una delle maggiori sfide è rappresentata dalla necessità di sviluppare macchinari adatti allo spandimento, dato che le macchine finora in uso sono adatte alle caratteristiche (umidità, consistenza, granulometria) dei letami e dei fertilizzanti chimici. In alcune recenti sperimentazioni [6] condotte proprio per individuare soluzioni adottabili, tale necessità è stata affrontata con successo.

BIBLIOGRAFIA

[1] Barth, J., *“European Compost Production - Sources, Quantities, Qualities and Use in Selected Countries”*; relazione distribuita al Convegno SEP-Pollution, 30 Marzo 2000

[2] Favoino, E., Ricci, M., Tornavacca, A., *“Il rifiuto biologico tra i Quindici”*. Rifiuti Oggi, Anno 10, nn. 102-104, pp. 28-29, Luglio-Settembre 2000

[3] Grueneklee, E., *“Produzione, qualità e marketing del compost in Germania”*; Atti del Convegno: *“Manifesto per il Compostaggio in Italia”*, Milano, 1997

[4] Legambiente, *“Comuni Ricicloni 2002”*. Classifiche del Premio Nazionale, Roma, 2002

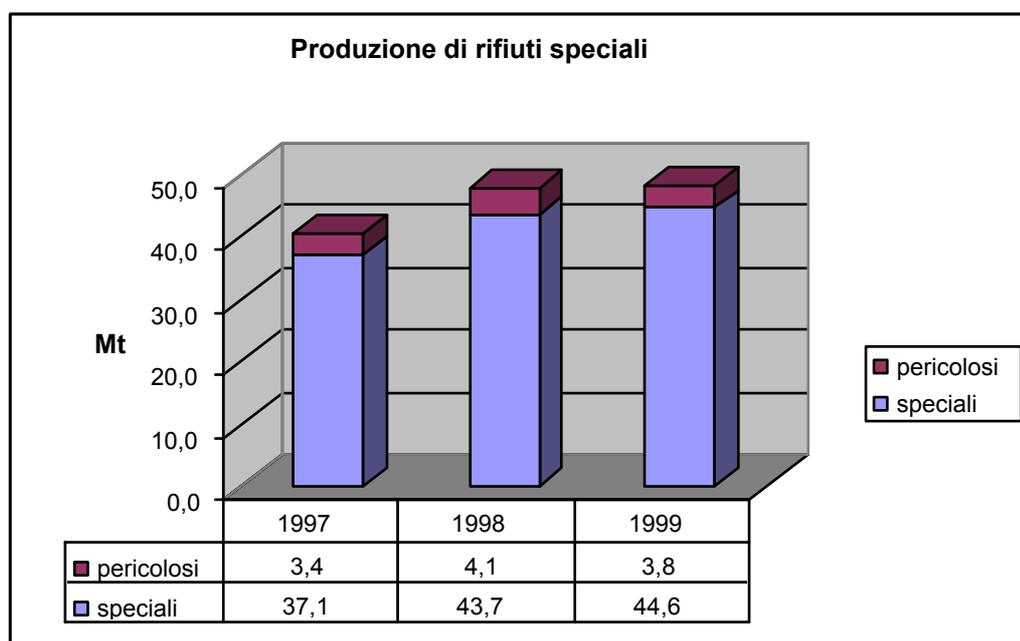
[5] Centemero, M., Favoino, E., Ricci, M., Tornavacca, A., Morabito, S., *“La qualità delle frazioni organiche di scarto e dei prodotti compostati alla luce dell’evoluzione delle raccolte differenziate”*. Nota tecnica, Maggio 2000

[6] Bisaglia C., Centemero, M. (1998), *Le macchine del futuro*. ACER, 5/98, pp. 68-71

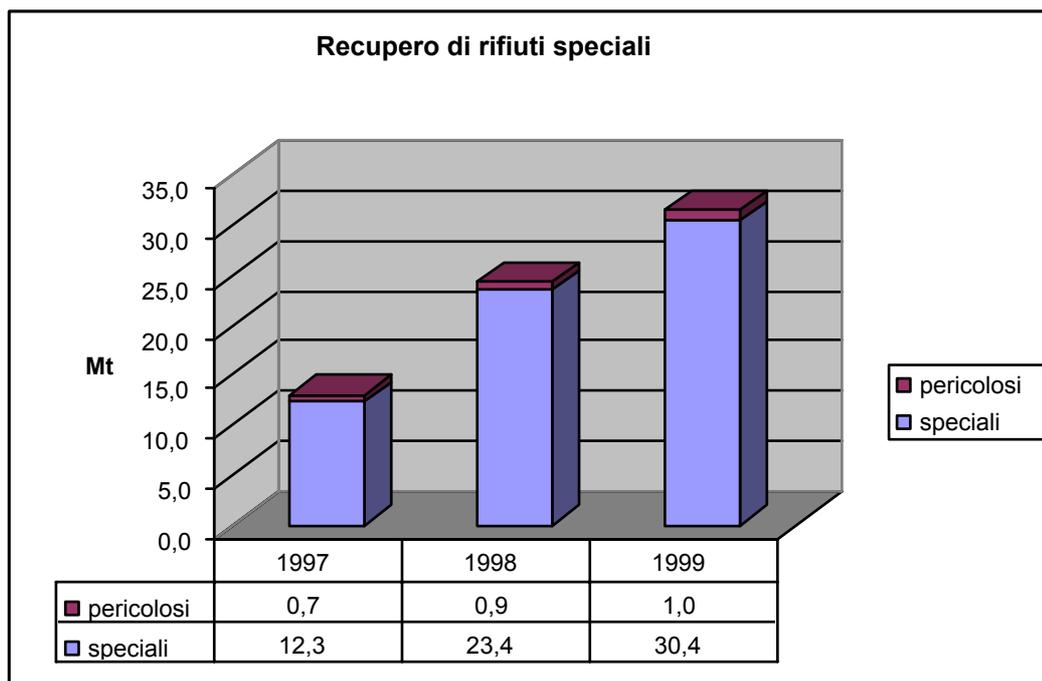
I RIFIUTI SPECIALI

Il recupero dei rifiuti speciali rappresenta senza dubbio uno dei risultati più significativi dell'applicazione del DLgs 22/97. Riepiloghiamo qui i principali dati esistenti per descrivere la situazione.

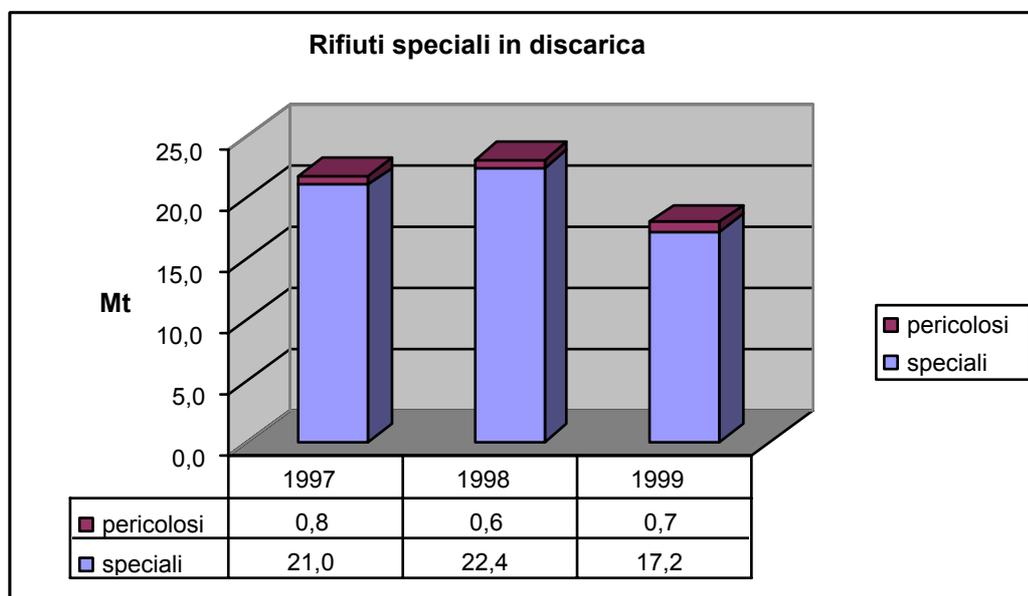
Dal punto di vista della **produzione** dei rifiuti speciali, si è registrato un apprezzabile rallentamento della produzione passata da poco meno di 48 Mt del 1998 a 48,7 Mt nel 1999 (APAT, 2002), rispetto alle circa 4 modifiche documento stampa 0,5 Mt del dato 1997 – che, pur prodotto con procedure diverse, risultava comunque ampiamente comparabile con gli altri (ANPA, 2001).



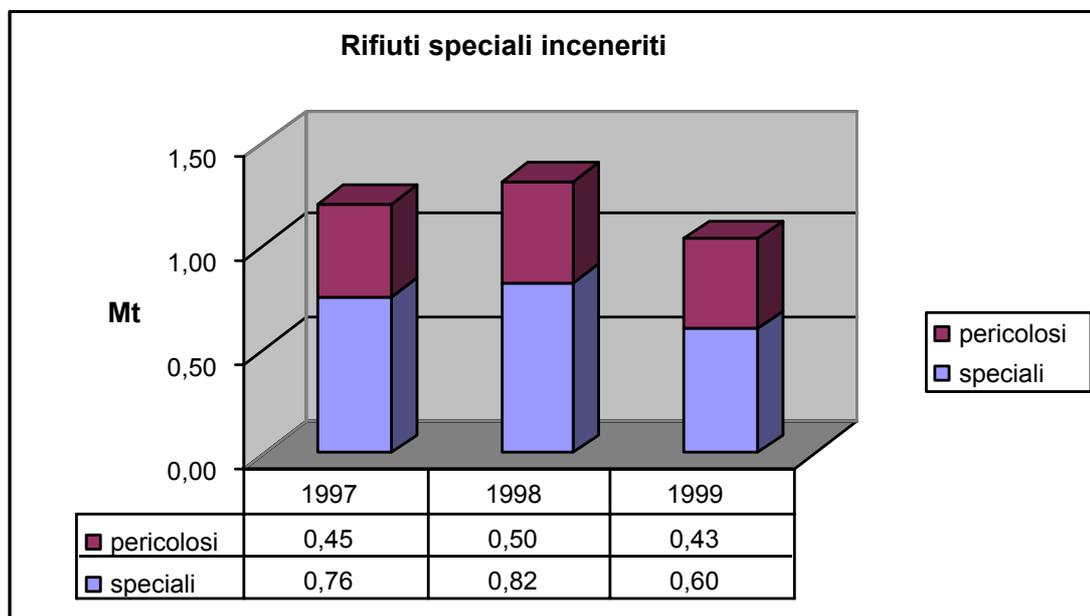
Le quantità di rifiuti speciali non pericolosi **recuperati** sono passate dai 12,2 Mt del 1997 a 30,4 Mt nel 1999 con un incremento relativo di circa il 250%. A questi vanno aggiunte le quantità di rifiuti pericolosi recuperati, passati da 0,7 a oltre 1 Mt, con un incremento relativo del 42% (fonte: APAT, 2002).



Di conseguenza è diminuito il ricorso alla **discarica**, sceso dai 22,4 Mt del 1998 a 17,1 del 1999, con una riduzione di circa il 23%. Per i rifiuti pericolosi si registra invece un incremento dello smaltimento in discarica da poco meno di 0,6 Mt a 0,7 Mt tra il 1998 e il 1999.



Si registra una lieve diminuzione dell'**incenerimento** da 0,5 a 0,4 Mt rispettivamente.



Per quanto riguarda la produzione di **rifiuti inerti**, le stime ufficiali sono dell'ordine dei 23 Mt prodotti al 1999 (circa 24 Mt nel 2000) dei quali si stima un recupero dell'ordine del 9-10%. Altre valutazioni portano la stima dei rifiuti da costruzione e demolizione prodotti a circa il doppio (ANPAR, 2002)

Ad ogni modo, esiste un ampio margine di miglioramento per il recupero degli inerti. Senza considerare il confronto con Paesi che storicamente hanno un elevatissimo recupero di materiali (essendone poveri) come l'Olanda o la Danimarca, che recuperano rispettivamente il 90% e 81% - è tecnologicamente possibile - con le tecniche di demolizione selettiva - portare la quota di recupero di inerti sui livelli del recupero degli speciali. Ai benefici ambientali del recupero di questi materiali si sommerebbe anche il - seppur relativo - risparmio del prelievo di materiali inerti il cui volume è dell'ordine delle 300 Mt/anno.

BIBLIOGRAFIA

- ANPAR, Elementi chiave del settore del riciclaggio dei rifiuti da costruzione e demolizione, 2002
- ANPA/ONR 2001, Rapporto Rifiuti
- ANPA/ONR 2002, Rapporto Rifiuti
- APAT 2002, Annuario dei dati ambientali 2002

PROCEDURE SEMPLIFICATE

1. Il modello semplificato

Le direttive 91/156/CEE e 91/689/CEE prevedevano, innovativamente e rispettivamente all'art. 11 ed all'art. 3, che potessero essere esonerati dall'obbligo di autorizzazione, ma soggetti comunque ad una forma di controllo pubblico, gli stabilimenti e le imprese che recuperassero ovvero che smaltissero essi stessi i propri rifiuti se non pericolosi nei luoghi di produzione.

Tale previsione, evidentemente nella ratio del legislatore comunitario ma che trova simili atteggiamenti nel sistema interno italiano, tende a favorire ed incentivare, attraverso la semplificazione amministrativa fasi industriali considerate virtuose nell'ambito del quadro e delle finalità date.

Come è noto, tali istituti hanno trovato sede negli articoli da 31 a 33 del Capo V del Titolo I del DLgs. 22/97, attraverso la forma della comunicazione abilitante rivolta alla Provincia competente in ragione della sede dell'impianto, la quale decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio attività con l'iscrizione in apposito registro senza che siano adottati provvedimenti negatori, in pratica autorizza tacitamente l'esercizio dell'attività sottoposta a regime semplificato.

Vale la pena sottolineare sin da ora, anche per quanto si vedrà in seguito nell'esperienza concreta, che alla comunicazione di inizio attività va allegata una relazione i cui contenuti devono essere definiti dalla regione competente ai sensi dell'art. 19, comma 1, lettera m) che deve comunque contenere: le informazioni relative al rispetto delle norme tecniche, il possesso dei requisiti soggettivi richiesti per la gestione dei rifiuti, le attività di recupero che si intendono svolgere, lo stabilimento, la capacità di recupero e il ciclo di trattamento o di combustione nel quale i rifiuti stessi sono destinati ad essere recuperati, le caratteristiche merceologiche dei prodotti derivati dal ciclo di recupero.

La provincia iscrive in apposito registro le imprese che hanno effettuato la comunicazione e verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti e può vietare l'attività qualora ne accerti il mancato rispetto.

La comunicazione deve essere rinnovata ogni cinque anni ed in ogni caso in cui avvenga una modifica sostanziale all'impianto (art. 33, comma 5).

Le imprese iscritte nel registro provinciale sono, infine, tenute al versamento annuale (entro il 30 aprile di ogni anno mentre il primo versamento va allegato alla comunicazione) del "diritto d'iscrizione" previsto dall'art. 31, comma 5 del DLgs 22/1997 il cui ammontare è stato determinato con DM 21/7/1998, n. 350, in relazione alla quantità di rifiuti trattati come da tabella seguente.

Diritti di iscrizione dovuti dalle imprese che effettuano operazioni di recupero di rifiuti, ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.		
Quantità annua di rifiuti		Diritto dovuto
≥ 200.000 t		€ 774,96
≥ 60.000 t	e < 200.000 t	€ 490,63
≥ 15.000 t	e < 60.000 t	€ 387,34
≥ 6.000 t	e < 15.000 t	€ 258,23
≥ 3.000 t	e < 6.000 t	€ 103,29
< 3.000 t		€ 51,65

2. Lo stato dell'arte al 2000

Ad oggi, marzo 2003, l'unico studio sulla realtà attuativa delle procedure semplificate introdotte dal D.Lgs. 22/97, limitatamente al recupero di rifiuti non pericolosi, risulta essere il primo "Rapporto sulle attività di recupero dei rifiuti in procedura semplificata"⁸ a seguito di un'indagine effettuata da Osservatorio Nazionale sui Rifiuti – ANPA in collaborazione con l'Unione delle Province Italiane; un primo monitoraggio che ha fornito un quadro organico del sistema del recupero dei rifiuti non pericolosi, consentendo di effettuare una iniziale valutazione sull'efficacia dell'applicazione delle procedure semplificate introdotte dal D.Lgs 22/97 che, sin da allora hanno evidenziato la capacità di essere un valido strumento atto a promuovere il recupero dei rifiuti a svantaggio dello smaltimento finale, ed a realizzare un'effettiva semplificazione amministrativa per le imprese del settore.

Il successivo Rapporto annuale sulla gestione dei rifiuti a cura dell'Osservatorio Nazionale in collaborazione con APAT, dell'ottobre 2002, sull'argomento si riporta alla ricordata indagine dell'anno precedente che ha coinvolto 93 Province su 102, con una percentuale quindi del 89%.

Essenzialmente da questi documenti si evincono i seguenti elementi di valutazione per il periodo 1997 - 2000.

- Circa 11.000 imprese hanno effettuato la comunicazione per una o più delle operazioni previste dal DM 5.2.1998;
- Di questa la stragrande maggioranza è localizzata al Nord Italia (per il 64% con punta in Provincia di Milano), la restante parte tra il Centro (20%) e Sud (16%) del Paese;
- Dal dato 1998, circa il 47% delle comunicazioni d'avvio ricomprendenti ovviamente le imprese già esercitanti in forza della previgente disciplina, si evidenzia un aumento costante del ricorso alla procedura semplificata con un + 16% per il 1999 ed un + 39% nel biennio 2000 – 2001 successivo.
- Una notevole quantità di attività dichiarate riguardano "messa in riserva prima del recupero" - R 13, circa 4.900 su 11.000, di cui ben il 43,3% di queste (oltre 2700) si limitano a svolgere esclusivamente tale operazione.

3. L'aggiornamento ISSI per campione al 2002

A due anni dall'indagine citata, si è effettuato un monitoraggio su alcune province campione al fine di poter verificare gli ulteriori esiti di applicazione dello strumento di semplificazione amministrativa per il recupero dei rifiuti non pericolosi.

Le informazioni raccolte dalle province prese a campione (vedi tabella successiva) si riferiscono al numero di impianti di recupero⁹ rifiuti (ai sensi dell'artt. 31 e 33 del DLgs 22/1997) per una o più delle operazioni di recupero definite dall'allegato C al DLgs 22/1997 ed effettuate dalle imprese sino al dicembre 2002.

⁸ Pubblicazione ONR – ANPA ottobre 2001

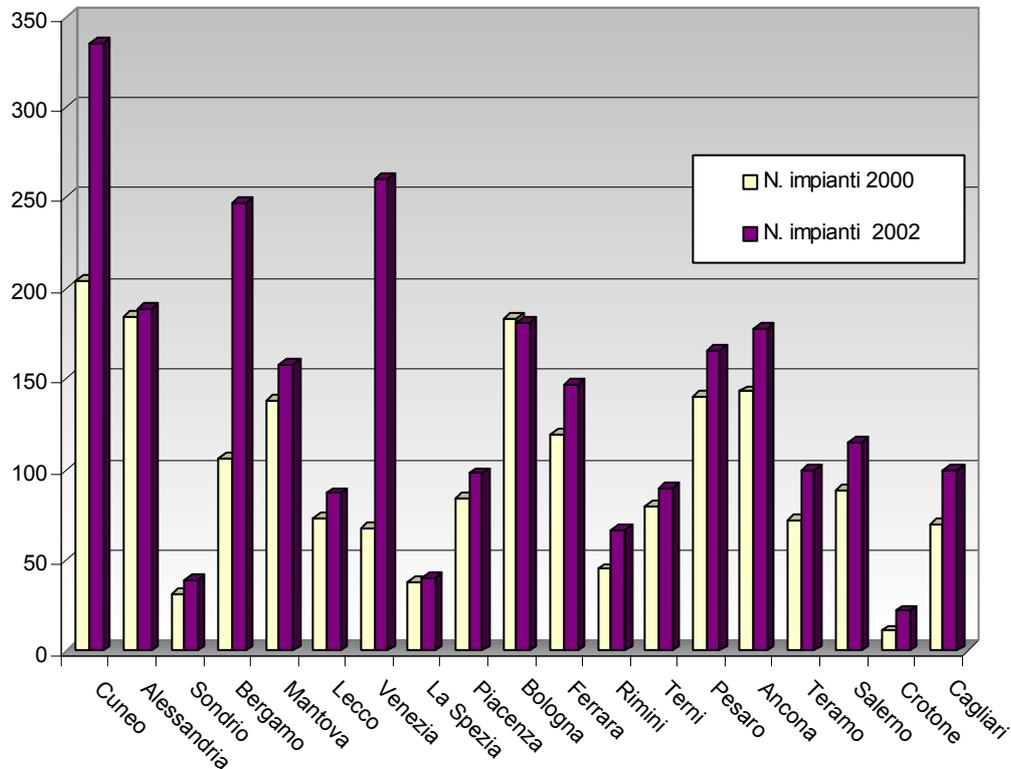
⁹ Si è inteso utilizzare il termine impianti perché più corretto e non soggetto a confusioni; infatti, usare il termine imprese avrebbe generato possibili fraintendimenti laddove accade spesso che ad una singola ragione sociale corrispondano più impianti con le relative comunicazioni. Tuttavia, è pur vero che in molti casi, trattandosi esclusivamente di "Messa in riserva" di rifiuti, non si può parlare in senso proprio di impianti dotati di apposita tecnologia finalizzata al recupero dei rifiuti.

Provincia	N. impianti di recupero rifiuti operanti in procedura semplificata ai sensi degli artt. 31 e 33 del DLgs 22/1997 (2002)
Alessandria	189
Cuneo	335
Bergamo	247
Lecco	87
Mantova	158
Sondrio	39
Venezia	260
La Spezia	40
Piacenza	98
Bologna	181
Ferrara	147
Rimini	67
Terni	90
Pesaro	166
Ancona	178
Teramo	100
Salerno	115
Crotone*	22
Cagliari	100

* Il dato si riferisce al numero delle comunicazioni.

Nel grafico successivo è riportato il raffronto tra gli impianti di recupero rifiuti operanti nelle province campione a fine 2002, con quelle rilevate nel precedente monitoraggio dell'ottobre 2001.

**Numero degli impianti operanti ai sensi dell'art. 31 e 33 del DLgs 22/1997.
Procedure semplificate per il recupero dei rifiuti.**



Confrontando i dati pubblicati dal rapporto ANPA/Osservatorio Nazionale sui Rifiuti in collaborazione con l'UPI (Unione Province Italiane) dell'ottobre 2001, con quelli riferiti al 2002 delle province campione, emerge che l'introduzione delle procedure semplificate regolate dal DM 5/2/1998 continua ad incrociare un'aspettativa ed una dinamicità imprenditoriale, quindi a costituire un notevole incentivo all'avvio di attività di recupero dei rifiuti.

Infatti, è possibile osservare che in tutte le province campione, con il solo caso della provincia di Bologna in cui il dato è pressoché costante, si è osservato un aumento medio superiore al 24% sul biennio del numero degli impianti di recupero rifiuti operanti in procedura semplificata.

Tuttavia va rilevato che, pur in carenza di un'informazione completa, è probabile che l'attività prevalente, così come già evidenziato nel rapporto ANPA/ONR del 2001, sia quella relativa alla "Messa in riserva", contrassegnata dalla sigla R13 dell'allegato C al DLgs 22/97, seguita dalle operazioni di recupero R5 "Riciclo e recupero di altre sostanze inorganiche", R3 " Riciclo e recupero di altre sostanze organiche non utilizzate come solventi [..]" e R4 "Riciclo e recupero dei metalli e dei composti metallici".

Un'indagine più approfondita sulle attività di recupero dei rifiuti sottoposte a procedura semplificata sarà svolta in un prossimo rapporto predisposto dall'APAT e dall'ONR che risulta essere in corso di predisposizione.

ATTUAZIONI REGIONALI E PROVINCIALI IL MODELLO DEGLI ATO

1. Introduzione

L’emanazione da parte delle Regioni di normative di recepimento ed attuazione è un aspetto rilevante della riforma avviata col DLgs 22/97.

Le considerazioni che seguono sono, quindi, una breve riflessione sull’effettivo stato d’attuazione da parte di alcune Regioni dello scenario delineato dal DLgs 22/97 individuate per particolari ragioni di metodo e di interesse.

Purtroppo si sottolinea subito che in buona parte del Paese numerose sono le Regioni che ancor oggi non hanno dato attuazione con proprie normative alla legge quadro nazionale sui rifiuti oramai a oltre sei anni dalla promulgazione, strumento senza il quale la realizzazione dei principi si mostra difficile, vista la necessità di normazione secondaria per rendere operativo il nuovo assetto. Detto questo e ribadita la differenza che si pone fra il Nord e il Sud del Paese, il quale vive un ritardo più generale del settore, si riscontra comunque che il processo di riforma si sia attivato anche se in modo non uniforme e che gli ATO, ad esempio, iniziano a essere realtà operative negli scenari istituzionali delle politiche di gestione dei rifiuti e che si avrà un’accelerazione dovuta alle leggi regionali ed alle Pianificazioni approvate molto di recente e a quelle in dirittura d’arrivo.

2. La pianificazione regionale della gestione dei rifiuti urbani

La gestione dei rifiuti è una funzione di pubblico interesse e richiede per l’organizzazione territoriale un’azione di programmazione, che si realizza nell’elaborazione del Piano regionale e provinciale.

La Regione ai sensi dell’art. 19 del DLgs 22/97 deve predisporre, adottare ed aggiornare, sentiti le Province ed i Comuni, il Piano di gestione dei rifiuti; il Piano regionale promuove la riduzione della quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti ed in particolare indica:

- la tipologia ed il complesso degli impianti di smaltimento e recupero degli RU da realizzare sul territorio, tenendo conto dell’obiettivo di garantire la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all’interno degli ambiti territoriali ottimali in conformità a quanto previsto dall’art. 23 del DLgs 22/97, e dell’offerta di smaltimento e di recupero da parte del sistema industriale;
- il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo i criteri d’efficienza, economicità e l’autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all’interno degli ATO;
- i criteri per l’individuazione, da parte delle Province, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.

Il Piano regionale è, quindi, uno strumento essenziale per attuare la gestione “integrata” attraverso la pianificazione degli impianti di trattamento e smaltimento.

3. Delimitazione e funzione degli ATO

Gli ambiti territoriali ottimali (ATO) delimitano il territorio in aree all'interno delle quali deve svolgersi la gestione dei rifiuti urbani nelle varie fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento e che coincidono con il territorio della Provincia, salva diversa disposizione stabilita con legge regionale.

La gestione dei rifiuti urbani in ATO consente la gestione integrata, intesa come l'insieme delle attività tese a ottimizzare il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, ed è un obiettivo della Pianificazione regionale¹⁰.

Il Piano regionale, infatti, nel delineare la tipologia e il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero da realizzare nella Regione deve assicurare che la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi avvenga all'interno degli ATO, dove le Province organizzano la gestione in modo unitario attraverso il Piano di gestione dei rifiuti urbani, il quale deve essere redatto anche sulla base delle indicazioni fornite dai Comuni.

Per specifiche esigenze tecniche e di efficienza, le Province possono prevedere una gestione a livello di subambito provinciale, purché tale suddivisione consenta di superare la frammentazione e assicurare una gestione unitaria dei rifiuti urbani da parte dei Comuni appartenenti al medesimo ATO.

All'interno di ciascun ATO i Comuni organizzano la gestione dei rifiuti urbani, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, mediante le forme previste dal Decreto Legislativo 18 giugno 2000, n. 26 all'art. 113, come novellato dall'art. 35 della legge 22 dicembre 2001, n.448¹¹.

E' quindi di grande rilevanza la competenza dell'ATO nella scelta della forma unitaria di gestione del servizio, soprattutto dove si valorizzi una sede di decisione sovracomunale che, in vista dei migliori risultati gestionali da conseguire, sappia optare per una scelta ragguagliata all'interesse complessivo dell'Ambito superando la frammentazione municipale esistente o di tendenza.

Dal combinato disposto degli artt.23 (gestione dei rifiuti urbani in ATO), D.Lgs 22/97, artt. 30, 31, 32 e 33 (forme di cooperazione) e art.113 del DLgs 267/00, si possono così sintetizzare le tappe fondamentali per l'attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ATO:

- delimitazione ATO a dimensione provinciale o sub provinciale;
- individuazione ed istituzione delle forme di cooperazione tra i Comuni del medesimo ATO;
- attività coordinata dalla Provincia;
- individuazione ed attuazione di una delle forme di gestione previste dal DLgs 267/00;

¹⁰ Sul tema si veda "Verso la gestione integrata dei rifiuti – L'attuazione degli Ambiti territoriale Ottimali" ANPA – ONR, ottobre 2001

¹¹ L'art. 35 della Finanziaria per il 2002 ha radicalmente cambiato il quadro di riferimento della normativa in materia di servizi pubblici locali, modificando le disposizioni contenute all'art. 113 ora "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale" ed introducendone di nuove, quali quelle del nuovo art. 113bis "Gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza industriale". Tra i "servizi pubblici di rilevanza industriale" è evidente che non potrà non esservi la gestione degli RSU, anche se formalmente sarà un Regolamento governativo d'attuazione ad individuarli. E' bene peraltro segnalare che il capoverso dell'art. 113 novellato, afferma espressamente che restano ferme le disposizioni previste per i singoli settori, quindi nel caso in esame quelle del D.Lgs. 22/97. L'affidamento della gestione del servizio, per regola generale a regime dovrà avvenire in regime di concorrenza ed esclusivamente a favore società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, fatto salvo un regime transitorio per le gestioni in essere.

- affidamento del servizio al soggetto gestore tramite specifica convenzione approvata dall'Autorità dell'ATO;
- svolgimento da parte dell'ATO in forma esponenziale per conto e nell'interesse dei singoli Comuni di quelle funzioni gestionali o di indirizzo (prevenzione, ottimizzazione della raccolta differenziata al fine di raggiungere gli obiettivi previsti, coinvolgimento ed informazione ecc.) o normative, già originariamente comunali di cui all'articolo 21 o a questi delegate, ma convogliate nell'esponenzialità della forma di cooperazione, in quanto necessarie a garantire l'omogeneità e l'efficienza della gestione nell'ambito stesso per il perseguimento delle finalità previste dalla legge. È bene evidenziare come l'istituzione dell'ATO, e della forma che esso assume come Autorità d'Ambito, tenda a garantire comunque, nell'impostazione unitaria per territori definiti, una netta distinzione tra le funzioni di governo e la gestione dei servizi. Per cui la novità dell'ATO risiede nel riconoscere ad esso, in quanto Ente esponenziale dei singoli Comuni, la capacità ed il potere di regolamentare i servizi di smaltimento dei rifiuti nell'interesse complessivo di tutte le comunità amministrative, ad iniziare dalla scelta del gestore e la regolazione convenzionale dei servizi prestati anche nelle fasi dello svolgimento delle attività previste e degli eventuali investimenti con forti conseguenze di natura economica quali ad esempio le modalità tariffarie. Una diversa e riduttiva lettura delle competenze dell'ATO e della corrispondente Autorità, che ad esempio si limitasse alla semplice scelta del soggetto gestore, sarebbe in palese contraddizione, non solo con la previsione normativa, ma anche con la semplice tecnica economica ed industriale tale da non consentire, dinanzi ad una pluralità e diversità di esercizi di funzione a livello comunale, quella omogeneità necessaria alla programmazione e gestione di un servizio efficiente ed economicamente sostenibile in linea con le ambiziose finalità del DLgs 22/97.

In conclusione, la suddivisione del territorio in ATO non è un adempimento formale da parte della Regione, bensì un mezzo indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi ambientali, essendo l'unico vettore per ottenere economie nella gestione, una maggiore qualità ed economicità dei servizi resi all'ambiente, ai cittadini, all'impresa e al mercato e infine per realizzare una uniformità di rapporti con i vari soggetti, pubblici e privati, coinvolti.

3. Le realtà regionali

Si analizza di seguito la pianificazione operata da alcune Regioni scelte per fornire una visione d'insieme del territorio nazionale¹².

La Toscana e l'Abruzzo risultano essere due delle Regioni che hanno attuato in modo esaustivo le previsioni della normativa nazionale.

Per quanto concerne il Lazio si è ritenuto opportuno evidenziare l'emanazione della recente legge regionale di approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti che completa la già consolidata pianificazione provinciale, ma mostra un rilevante ritardo nelle forme di organizzazione sovracomunale previste.

Si valutano, infine, alcune Regioni del Mezzogiorno, quali la Basilicata, che ha arricchito la legislazione regionale con la pianificazione provinciale e l'attivazione delle ATO; la Calabria, la Sicilia e la Puglia, che destano interesse per le recenti leggi di attuazione degli artt. 19 e 22 del

¹² Per maggiore completezza vedi nota 1

D.Lgs 22/97, primo segnale d'impegno per superare lo storico ritardo nell'adesione ai principi comunitari e alla normativa nazionale.

Regione Toscana

La Regione Toscana ha approvato con Delibera del Consiglio regionale n.88 del 7 maggio 1998 il Piano regionale Gestione dei rifiuti. Per quanto concerne la gestione dei rifiuti in ATO, lo stesso precisa che il bacino di riferimento ottimale è caratterizzato da una produzione di rifiuti superiore a 200.000 tonnellate/anno; questa taglia è considerata quale riferimento per la definizione degli ATO. Il Piano stabilisce quindi che la gestione dei rifiuti sia governata a livello di ATO, al cui interno si realizza l'autosufficienza e la chiusura del ciclo di gestione. L'ATO può contenere aree di raccolta per la gestione unitaria dei servizi di raccolta.

Rispetto alla perimetrazione degli ATO, avvenuta con l'approvazione della Legge Regionale 25/98, non sono state successivamente approvate dalla Regione variazioni.

Provincia di Arezzo

La Provincia ha adottato con Deliberazioni del Consiglio provinciale n.44 del 14/04/1999 e n.9 del 25/01/2000 il Piano provinciale di gestione dei rifiuti (1° stralcio relativo ai rifiuti urbani e assimilati, in conformità a quanto disposto dall'art.12 della L.R. 25/98), il Piano è stato approvato dalla Regione e pubblicato sul BURT n.12 del 22/03/2000, supplemento straordinario n.91 del 28/06/2000.

Il Piano individua all'interno dell'ATO cinque Aree di raccolta, finalizzate ad ottimizzare il sistema delle raccolte in relazione alle tipologie e alle quantità di rifiuti prodotti, all'economicità dei trasporti, alle soluzioni tecniche adottate ed alle caratteristiche territoriali dell'ATO stesso.

Provincia di Firenze

Il Piano di gestione dei rifiuti della Provincia di Firenze, si riferisce all'ATO n.6, composto dal territorio della Provincia di Firenze, con esclusione dei Comuni facenti parte del Circondario dell'Empolese-Valdelsa, istituito con L.R. 38/1997. Tale Piano è stato adottato dalla Provincia con Delibera del Consiglio n. 35 del 28/02/00.

Il Piano nell'attuale formulazione propone la suddivisione del territorio provinciale in aree di raccolta, individuate a seguito del confronto con i Comuni interessati, tenendo conto della necessità di evitare comunque la frammentazione della gestione.

In base a quanto previsto dall'art.23 della L.R. 25/98, è stata istituita l'Autorità d'Ambito relativamente agli ATO n. 5 e 6 con la forma del Consorzio.

Provincia di Livorno

Il Piano di gestione dei rifiuti della Provincia di Livorno è stato approvato dalla Regione con Delibera di Giunta n. 1082 del 17/10/00 e pubblicato sul BURT n.51 parte seconda Supplemento n. 195 del 20/12/00; la Provincia di Livorno, così come definito nell'art. 24 della L.R. 25/98 configura un Ambito Territoriale Ottimale (ATO 4), comprendente venti Comuni.

In base al Piano, alle dotazioni impiantistiche di trattamento esistenti nell'ATO 4 afferiscono anche 6 Comuni, geograficamente appartenenti alla Provincia di Pisa (ATO 3) che, per ragioni di prossimità tra le aree di produzione e gli impianti di recapito finale, baricentricità e connesse

convenienze nella economia dei trasporti, conferiscono i propri RU presso gli impianti di smaltimento di Rosignano Marittimo (discarica di Scapigliato) e Piombino (Ischia di Crociano).

E' interessante segnalare che, come previsto dalla L.R. 25/98, tra la Provincia di Livorno e la Provincia di Pisa è stata siglata apposita convenzione al fine di prendere rispettivamente atto e disciplinare, ai fini delle reciproche Pianificazioni, i flussi dei Comuni che si prevede, per espressa volontà degli Enti locali medesimi, siano destinati anche per il futuro al recapito finale presso gli impianti di smaltimento sopramenzionati ed appartenenti alla organizzazione dell'ATO 4.

L'aggregazione territoriale di base per l'organizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani è individuata nell'ambito provinciale e articolata in quattro Aree di raccolta.

Tali Aree rappresentano porzioni del territorio aggregate, che comprendono più Comuni, in cui un unico soggetto gestore predispone e realizza soluzioni comuni e unitarie dei con-ferimenti separati, delle RD, della raccolta dei flussi residui indifferenziati, nonché realizza e gestisce le attrezzature di supporto alla raccolta differenziata (stazioni ecologiche per il con-ferimento, piattaforme per il trattamento e lo stoccaggio dei materiali recuperabili, impianti di selezione delle frazioni recuperabili, impianti di compostaggio della frazione verde).

In tali aree i Comuni adottano strumenti amministrativi omogenei e coerenti (Regolamenti Comunali per lo svolgimento dei servizi integrati di gestione dei rifiuti urbani); regolamenti dovranno definire le modalità organizzative dei servizi e gli obblighi di conferimento differenziato per i servizi attivati sul territorio.

Il risultato della riorganizzazione "tecnico - amministrativa" dovrà essere la gestione unitaria dei servizi di raccolta rifiuti, compresa la raccolta differenziata, nonché la gestione delle fasi di recupero/riciclaggio e smaltimento dei rifiuti residui. La Comunità d'Ambito, prevista dall'art. 23 della L.R. 25/98, alla chiusura del presente lavoro risultava essere in via di costituzione, essendo prevista la forma della convenzione.

Provincia di Lucca

Il Piano di gestione dei rifiuti relativo alla Provincia di Lucca è stato adottato dalla Provincia con Delibera del Consiglio n. 7 del 20/01/99, la Regione ha quindi espresso parere con Delibera di Giunta n. 156 del 15/02/99 ed è stato sottoposto a verifica (Parere Conferenza regionale ex.art.8 L.R. 25/98) del 22/12/99. Il Piano non è ancora stato approvato dalla Regione in via definitiva.

Provincia di Massa Carrara

La Provincia ha adottato con Delibera di Consiglio n. 69 del 06/10/98 il Piano di gestione dei rifiuti, la Regione ha quindi richiesto integrazioni con Delibera di Giunta n. 261 del 15/03/99.

Nell'attuale formulazione il Piano individua due gestioni sub provinciali, relative all'Area della Costa e della Lunigiana.

In base a quanto previsto dall'art.23 della L.R. 25/98, è stata istituita l'Autorità d'Ambito con la forma del Consorzio.

Provincia di Pisa

Il Piano provinciale di gestione dei rifiuti, adottato con Delibera di Consiglio n. 53 del 26/03/99 è stato approvato dalla Regione con Parere della Conferenza 27/06/2000, Delibera di Giunta regionale n. 730 del 14/07/00 e pubblicato sul BURT n. 30 parte seconda supplemento straordinario n. 125 del 13/09/2000.

Dei 39 Comuni appartenenti alla Provincia di Pisa, alcuni della bassa Val di Cecina, quali Castellina, Lorenzana, Orciano, Riparbella e S. Luce, Monteverdi M.mo, da lungo tempo sono inseriti nel sistema di raccolta e smaltimento della Provincia di Livorno. I suddetti Comuni hanno espresso l'intenzione di continuare a fare riferimento al sistema di raccolta e smaltimento della Provincia di Livorno in quanto già impegnati finanziariamente alla realizzazione degli impianti di smaltimento; la formalizzazione del passaggio di tali Comuni nell'ATO di Livorno avverrà attraverso la stipula di apposite convenzioni con la relativa Comunità d'Ambito conformemente a quanto previsto dalla Legge Regionale n.25/98. Il Piano provinciale, conformemente alla Legge Regionale, affida la gestione dei rifiuti ai Comuni che la dovranno esercitare tramite la Comunità d'Ambito che si deve costituire in Consorzio come già definito con ordinanza n.4 del 31/7/1998 nei modi definiti.

La Comunità d'Ambito, così costituita, dovrà affidare la realizzazione degli interventi previsti dal Piano e la gestione delle operazioni di raccolta, trasporto e smaltimento a soggetti che dovrà individuare stipulando apposito contratto secondo lo schema definito dalla Delibera del Consiglio Regionale n. 224 del 14.7.98.

La Comunità d'Ambito è stata quindi istituita in data 12 dicembre 1999 ed ha assunto la forma di consorzio. La Comunità d'Ambito ha affidato l'incarico per l'elaborazione del Piano industriale.

Provincia di Pistoia

Il Piano provinciale per la gestione dei rifiuti della Provincia di Pistoia (ATO n. 5) è stato adottato con Delibera del Consiglio provinciale del 10 aprile 2001. Ai fini dell'approvazione definitiva del Piano, visto che lo stesso riguarda il territorio di più Province (FI, PO, PT), nella fase delle consultazioni e sulla base delle indicazioni che potranno essere dettate dalla Regione, dovrà essere verificata la compatibilità dei singoli Piani stralcio delle tre Province al fine di apportare, nella fase di approvazione, le eventuali e possibili modifiche affinché ogni Piano stralcio sia funzionale alle esigenze complessive dell'ATO.

In base all'attuale formulazione del Piano, la Comunità d'Ambito dell'ATO n. 5 è composta da 40 Comuni che hanno scelto, quale forma di collaborazione all'interno della Comunità d'Ambito dell'ATO n. 5, denominatasi "Comunità d'Ambito Toscana Centro Nord", quella del Consorzio, che si è costituito ai sensi dell'art.23 della L.R. 25/98. Sulla base dell'analisi delle caratteristiche del territorio, il Piano prevede tre aree di raccolta omogenee per una migliore organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti:

Provincia di Siena

Il Piano di gestione dei rifiuti è stato adottato con Delibera del Consiglio provinciale n. 121 del 04/11/98 e quindi approvato dalla Regione e pubblicato sul BURT, supplemento straordinario n. 87 del 14/07/99. Tale Piano non prevede sub ambiti per la gestione dei rifiuti.

La Comunità d'ambito relativa all'ATO n.8 è stata istituita nel dicembre 1999 ed ha assunto la forma di gestione consortile. In questo periodo di attività la Comunità ha provveduto ad affidare l'incarico per la predisposizione del Piano industriale, di prossima consegna; sono stati erogati finanziamenti ai Comuni per realizzazione interventi per la gestione delle raccolte differenziate dei rifiuti. Attualmente, inoltre, è in via di definizione una tariffa unica per la gestione dei servizi, per l'espletamento dei quali è stato confermato come gestore unico la società SienAmbiente, già

individuata dalla Provincia. In base all'accordo di programma sottoscritto da Comuni con la Provincia nel 1998, con il quale gli stessi si impegnavano ad affidare al gestore unico i servizi relativi ai rifiuti, risulta che tutti i Comuni ricadenti dell'ATO ricorrono al gestore unico per quanto concerne lo smaltimento dei rifiuti urbani, mentre per la gestione delle raccolte sono 19 su 37 i Comuni che ricorrono al gestore unico.

Regione Abruzzo

Il Piano regionale è stato approvato in allegato alla legge regionale n. 83/00; esso prevede che la struttura istituzionale e organizzativa dei servizi di gestione dei rifiuti urbani e assimilabili sia articolata su tre livelli di governo:

Ambito territoriale ottimale, inteso come l'area vasta al cui interno si realizza l'autosufficienza di smaltimento dei rifiuti. I servizi di trattamento e smaltimento di rifiuti esercitati a livello di ATO sono relativi a:

- trattamento di flussi da raccolte differenziate in impianti se non gestibili economicamente
- a livello di bacino o di area di raccolta (es. compostaggio della frazione organica);
- trattamento del flusso residuo (impianti di selezione, stabilizzazione della frazione umida, discariche).

Bacino di smaltimento, inteso come l'area territoriale (insieme di Comuni) asservita per uno specifico flusso di rifiuto ad un medesimo impianto. La definizione dei bacini di smaltimento, effettuata dalla Provincia all'interno del processo di predisposizione dei Piani di gestione degli ATO, deve garantire l'ottimizzazione tecnico-economica degli impianti in funzione delle specifiche tecnologie e, compatibilmente alle localizzazioni ammissibili, la minimizzazione dei trasporti dei rifiuti.

L'aggregazione territoriale di base per l'organizzazione del sistema integrato di gestione va individuata nell'area di raccolta, che costituisce parte funzionale dell'Ambito Territoriale Ottimale corrispondente ai "sub-bacini provinciali" previsti all'art.23, comma 2. Le Aree di raccolta sono delimitate dalla Provincia e sono costituite da un insieme omogeneo di Comuni che afferiscono ad uno stesso Ambito Territoriale Ottimale.

All'interno di ciascuna Area di raccolta sono predisposte e realizzate soluzioni comuni per quanto attiene:

- alla gestione dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti, comprese le raccolte differenziate;
- alla realizzazione delle strutture di servizio, quali le piattaforme o gli impianti di compostaggio della frazione verde;
- alla gestione delle esistenti stazioni di trasferimento dei rifiuti o attivazione di nuove in funzione della distanza delle aree di raccolta dai terminali di smaltimento.

I servizi sopraindicati sono svolti, all'interno di ciascuna area di raccolta, da un unico soggetto o da più soggetti distinti per funzione svolta, superando la situazione di frammentazione esistente e in particolare la gestione in economia.

Pertanto, all'interno delle aree di raccolta si dovrà procedere, in particolare, all'individuazione di un unico soggetto gestore dei servizi di raccolta.

A tutti i Comuni afferenti alla medesima Area di raccolta, pur tenendo conto delle specificità locali, devono essere garantiti i servizi Comuni a parità di condizioni di trattamento economico.

Il Piano regionale non definisce nel dettaglio le soluzioni tecnologiche che sono invece definite dai Piani operativi redatti a livello di Ambito Territoriale Ottimale, considerando l'impiantistica esistente, i fabbisogni e le specificità locali e l'evoluzione dello stato dell'arte della tecnologia.

I Piani operativi devono essere redatti a livello di Ambito Territoriale Ottimale secondo le indicazioni riportate nel Piano stesso. In particolare, essi devono:

- essere conformi ai principi generali della Pianificazione regionale;
- garantire che in ciascun Ambito Territoriale Ottimale siano conseguiti gli obiettivi minimi di recupero e trattamento dei rifiuti;
- prevedere le tipologie di impianti definite dal Piano regionale;
- essere conformi alle linee guida e agli indirizzi specifici relativi alla redazione dei Piani, ai criteri di selezione delle tecnologie e di definizione dei dimensionamenti ottimali, alle procedure di localizzazione e di verifica dell'impatto ambientale, alla definizione dei Piani economico- finanziari.

I Piani operativi provinciali di gestione dei rifiuti sono soggetti a procedura di approvazione da parte della Regione, ai fini della verifica di conformità degli stessi agli indirizzi di Pianificazione regionale. Essi devono essere conformi ai criteri generali del Piano regionale di gestione dei rifiuti.

In particolare, tali Piani devono prevedere i seguenti interventi:

- riduzione della produzione di rifiuti;
- conseguimento degli obiettivi di recupero e modalità di organizzazione del servizio di raccolta rifiuti;
- verifica delle possibilità di recupero e riciclaggio dei materiali provenienti da raccolte differenziate;
- definizione dei fabbisogni di trattamento e smaltimento tali da assicurare l'autosufficienza all'interno dell'ATO;
- localizzazione degli impianti di smaltimento;
- definizione di norme tecniche relative a criteri di progettazione, realizzazione esercizio e post chiusura degli impianti.
- individuazione dei soggetti titolari delle azioni di Piano o individuare le procedure per la loro definizione;
- definizione delle norme tecniche attuative con particolare riferimento a Regolamenti e Convenzioni tipo per i Comuni appartenenti alle aree di raccolta ed ai bacini di smaltimento, i criteri per la definizione delle tariffe di smaltimento e le modalità di controllo dell'attuazione del Piano.

Il Piano regionale ribadisce quanto stabilito dalla legge regionale 83/00, prevedendo che la perimetrazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), di cui all'art.23 del DLgs 22/97, coincida con quella delle province. In particolare, vengono individuati i seguenti quattro ambiti:

- ATO n. 1: Provincia di L'Aquila;
- ATO n. 2: Provincia di Teramo;
- ATO n. 3: Provincia di Pescara;
- ATO n. 4: Provincia di Chieti.

All'interno di ogni ATO deve essere garantita l'autosufficienza dello smaltimento dei rifiuti urbani.

Inoltre, all'interno di ogni ATO deve essere assicurata una gestione unitaria dei rifiuti urbani, attraverso la predisposizione da parte della Provincia competente del Piano operativo provinciale di gestione dei rifiuti. In caso di insufficienza delle capacità di trattamento/smaltimento di una singola Provincia, possono essere definiti accordi interprovinciali, che portino alla definizione di ambiti allargati al territorio di più province e in questo caso i Piani operativi dovranno essere predisposti non più in relazione al territorio della singola Provincia, ma con riferimento all'ATO sovraprovinciale.

I servizi di trattamento e smaltimento di rifiuti esercitati a livello di ATO sono i seguenti:

- trattamento di flussi da raccolte differenziate in impianti non gestibili economicamente a livello di bacino o di area di raccolta (es. compostaggio della frazione organica);
- trattamento del flusso residuo (impianti di trattamento preliminare, discariche).

Il Piano regionale sottolinea che all'interno dell'ATO devono essere garantite, tramite gli accordi e le forme di cooperazione previste dalla Legge Regionale, pari condizioni a tutti i Comuni.

Regione Basilicata

La Regione ha approvato con L.R. n.6 del 2 febbraio 2001 il Piano regionale di gestione dei rifiuti. Il Piano, in attuazione di quanto previsto dal D.Lgs. 22/97, individua due ambiti territoriali ottimali per la gestione di rifiuti urbani:

- ATO n. 1 costituito dai Comuni compresi nella Provincia di Matera;
- ATO n. 2 costituito dai Comuni compresi nella Provincia di Potenza.

E' inoltre stabilito che i Comuni ricadenti all'interno del medesimo Ambito per svolgere in forma associata e unitaria il servizio pubblico di gestione dei rifiuti, stipulino un'apposita convenzione, su iniziativa della Provincia che esercita. Con la stipula della convenzione in ognuno degli ATO viene istituito un organismo comune, denominato Autorità d'Ambito. Tale Autorità, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, esercita tutte le funzioni connesse all'organizzazione e allo svolgimento in forma associata e unitaria del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani. Le Autorità d'Ambito sono dotate di un proprio patrimonio costituito da un fondo di dotazione, composto dalle quote di partecipazione dei Comuni convenzionati, in rapporto al numero di abitanti residenti negli stessi.

Il funzionamento degli organi d'Ambito è disciplinato da un apposito Regolamento approvato dall'Assemblea dell'Autorità d'Ambito. All'Assemblea dell'Autorità d'Ambito spettano le decisioni sui seguenti atti fondamentali, da deliberare a maggioranza dei presenti, con voto proporzionale al numero degli abitanti di ciascun Comune rappresentato:

- determinazione della tariffa per il servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani e relative modalità di riscossione;
- individuazione delle modalità per lo svolgimento del servizio;
- vigilanza rispetto alla destinazione dei proventi tariffari;
- approvazione del bilancio preventivo e consuntivo dell'Autorità d'Ambito;
- approvazione dello Statuto e del Regolamento che disciplina il funzionamento degli organi dell'Autorità d'Ambito.

Il Presidente dell'Autorità d'Ambito è nominato dal Consiglio provinciale, allo stesso compete il potere di rappresentanza e di presidenza del Consiglio esecutivo, che è costituito dai rappresentanti dei Comuni.

In ciascun ATO il Piano stabilisce che lo svolgimento dei servizi sia di norma affidato ad un unico gestore; l'Assemblea può decidere di organizzare il servizio di gestione dei rifiuti urbani anche avvalendosi di una pluralità di gestori, individuando, ove occorra, il gestore a cui affidare il coordinamento del servizio.

La Provincia deve mettere a disposizione dell'ATO le risorse funzionali e di personale necessarie al funzionamento operativo dell'ATO.

L'ATO risponde direttamente alla Regione del raggiungimento degli obiettivi minimi di Piano e stabilisce nel Regolamento le modalità con cui rivalersi nei confronti dei suoi aderenti e dei soggetti gestori, le cui eventuali inadempienze determinano il mancato raggiungimento degli obiettivi minimi.

Province di Matera e Potenza

In riferimento all'art.55 della LR 7/99 attualmente risulta che le Province abbiano predisposto il piano provinciale.

In particolare il Consiglio Provinciale di Potenza nella seduta del 16/07/2002 ha approvato all'unanimità il Piano Provinciale di organizzazione della gestione dei rifiuti.

L'approvazione rappresenta una svolta storica, che consentirà di incrementare livelli di raccolta differenziata, di utilizzare al meglio l'impiantistica esistente e di attuare un sistema integrato per superare una dispersione antropica del territorio. Si passerà da oltre 200 siti di discariche, che hanno interessato il territorio nei passati anni con gravi danni all'ambiente, a circa dieci impianti complessivi destinati a trattare in maniera integrata e controllata.

Anche la Provincia di Matera con delibera n 15 del 29/03/2002 ha approvato il Piano provinciale.

E' opinione di chi scrive che il Piano Provinciale, che rappresenta l'adeguamento al Piano Regionale, rappresenta un passo importante verso una gestione dei rifiuti non condizionata dalle logiche della provvisorietà e dell'emergenza a cui la Basilicata è stata abituata, pur essendo una Regione con una produzione quantitativa notevolmente inferiore a quella delle altre regioni italiane.

Regione Lazio

La Regione Lazio nel mese di luglio 2002 ha approvato il Piano di gestione dei rifiuti, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione Lazio del 30/09/2002 n 27, con il quale si propone due obiettivi principali aumentare l'incidenza della raccolta differenziata sul territorio e diminuire il numero delle discariche fino ad arrivare alla scomparsa dello smaltimento diretto dei rifiuti in discarica, in conformità degli standard europei.

Provincia di Roma

Il Consiglio provinciale di Roma ha approvato il Piano provinciale per l'organizzazione dei servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilabili con le Deliberazioni n. 345 del 29 maggio 1998 e n. 368 del 6 agosto 1998. Il relativo giudizio di conformità è stato pronunciato con Deliberazione della Giunta regionale n. 6523 del 24 novembre 1998.

Il Piano suddivide il territorio provinciale nei seguenti Ambiti Territoriali Ottimali subprovinciali, detti anche Bacini, quali bacini ottimali di servizio ed utenza:

- Area Nord-Occidentale e Sabatina;
- Area Valle Del Tevere in destra idrografica;
- Area Valle Dell’Aniene e Area Valle del Tevere in sinistra idrografica;
- Area Colli Albani – Versante Orientale e Area Valle del Sacco;
- Area Colli Albani – Versante occidentale e Area Litoranea meridionale;
- Area Roma – Fiumicino e Ciampino.

Nella stessa Deliberazione di approvazione del Piano è stato approvato lo schema di Convenzione di cooperazione, redatto ai sensi dell’art.23 del D.Lgs. 22/97, che regola i rapporti tra i Comuni gravitanti nel singolo Bacino di utenza per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilabili prodotti nel bacino.

A quasi cinque anni dall’adozione del piano provinciale occorre sottolineare che tale convenzione non è stata stipulata per nessun Ambito, venendo così a mancare un tassello fondamentale del sistema, cioè la funzione unificata di governo per area vasta, con l’effetto di consentire la permanenza di gestioni frammentate e il sorgere di nuove, soprattutto al livello comunale che continua a rimanere, a dispetto della legge, il livello effettivo seppure inadeguato di programmazione anche finanziaria e decisione.

Provincia di Latina

Il Consiglio provinciale di Latina ha approvato il Piano provinciale con Deliberazione n. 71 del 30 settembre 1998. Il relativo giudizio di conformità è stato pronunciato con Deliberazione della Giunta regionale n. 6523 del 24 novembre 1998, come rettificata con la Deliberazione di Giunta n. 201 del 26 gennaio 1999.

Il Piano suddivide il territorio provinciale in tre sub bacini funzionalmente integrati fra loro ed omogenei da un punto di vista socio-economico, culturale e delle infrastrutture varie; le realtà insulari di Ponza e Ventotene possono afferire sia al sub bacino n. 2 che a quello n. 3.

In data 9 marzo 1999 l’Amministrazione provinciale ha adottato lo schema di Convenzione di cooperazione per la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi nell’Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Latina (ai sensi dell’art.12, legge regionale n. 27/1998).

La convenzione riproduce la suddivisione del territorio provinciale in tre sub bacini, già disposta dal Piano provinciale del 1998.

L’art.11 della convenzione prevede quale forma di gestione dei servizi quella della concessione a terzi. Per la scelta del soggetto gestore viene prevista la procedura concorsuale ristretta regolata dall’art.23, comma 1, lett. b), D.Lgs. 157/1997.

Da segnalare, infine, quale elemento di oggettiva turbativa dei regolari processi di attuazione della riforma, che la Provincia di Roma da oltre tre anni e le restanti province del Lazio da alcuni mesi sono commissariate per lo stato di emergenza dichiarato ai sensi della normativa sulla protezione civile di cui alla legge 24 febbraio 1992, n.225

Regione Calabria

La Regione Calabria, com'è noto commissariata ai sensi della normativa in materia di protezione civile, con ordinanza del 30/10/2002 n. 2065 ha approvato il Piano di gestione dei rifiuti, il quale si connota della caratteristica di essere stato integralmente confermato e approvato dalla Commissione Europea e si pone come la condizione essenziale per definire azioni economiche durature e strutturali su cui fondare una programmazione stabile e non più d'emergenza delle tematiche ambientali.

Regione Sicilia

La Regione Sicilia, in emergenza anch'essa, solo di recente con ordinanza commissariale n.18/12/2002 ha adottato il Piano di gestione dei rifiuti; l'adozione del Piano, attesa da circa dieci anni, consentirà di fruire d'ingenti finanziamenti comunitari e di raggiungere l'obiettivo di eliminare 211 discariche sulle 325 attive, di avviare il sistema di raccolta differenziata nei 25 ATO previsti e di termovalorizzare la maggior parte dei rifiuti. Potrà essere misurato solo nei prossimi mesi ed anni l'effettivo impatto di questa tardiva attivazione sulla realtà di governo e di gestione dell'Isola.

Regione Puglia

La Regione Puglia, in emergenza anch'essa, ha adottato il Piano gestione dei rifiuti con decreto commissariale n. 41 del 06/03/2001, pubblicato sul BURP n 60 del 19/04/2001, sulla base del precedente piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani del 1993, nonché del precedente programma commissariale del 1997. Nel tentativo di colmare il ritardo rispetto agli obiettivi ambientali posti dal Decreto Ronchi sono state definite :

- le linee d'indirizzo generale per la gestione a regime dei rifiuti urbani ;
- un programma di emergenza per assicurare, nella fase transitoria di organizzazione del sistema integrato a regime, la corretta gestione dei rifiuti;
- le linee d'indirizzo generale per la gestione dei rifiuti speciali, provenienti dalle attività produttive, orientate a determinare sul territorio regionale le condizioni per lo sviluppo di una rete efficiente di servizi di recupero e/o di smaltimento;
- i criteri tecnico-urbanistici per la localizzazione delle diverse tipologie d'impianti di smaltimento;
- il piano di bonifica delle aree inquinate, con il censimento di tutte le situazioni di potenziale contaminazione segnalate sul territorio regionale, pari a oltre seicento;
- l'individuazione di otto macro aree caratterizzate da evidenti situazioni di pressione e rischio ambientale, su cui sarà esercitata un'azione di controllo e monitoraggio.

Ad oggi, peraltro, nulla è dato sapere sull'organizzazione sovracomunale d'Ambito e sulla pianificazione o programmazione provinciale¹³.

¹³ Si segnala comunque, in quanto curata direttamente da ISSI, l'avvio di una interessante cooperazione tra comuni ricadenti nel bacino BA 3 con capofila Adelfia e Sannicandro finalizzata ad una convenzione di cooperazione in delega per le funzioni di ATO assistita dal Ministero dell'Ambiente - FORMEZ nell'ambito del progetto PIFA – Progetto integrato di formazione Ambientale.

4. Brevi considerazioni conclusive

Le informazioni riportate confermano nuovamente il divario esistente fra il Nord e il Sud d'Italia in tema di gestione integrata dei rifiuti.

In particolare il Mezzogiorno è caratterizzato da una legislazione carente o in ritardo rispetto ai tempi di recepimento della normativa quadro¹⁴.

Le Regioni ai sensi del comma 7 art 22 del DLgs 22/97 è stata abituata avrebbero dovuto adottare i Piani regionali di gestione dei rifiuti entro due anni dall'emanazione del decreto e invece Regioni come la Calabria o la Sicilia si sono dotate del Piano di gestione dei rifiuti solo nell'anno 2002.

Questo ha significato l'impossibilità di perseguire gli indirizzi riformatori relativi all'adozione di un modello di gestione integrata del ciclo di gestione dei rifiuti, basato sulla riduzione, il riuso, il recupero e il riciclaggio.

¹⁴ Si veda ad esempio l'Ordinanza n. 319 del 30 Settembre 2002 – Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti in Regione Campania – di organizzazione del sistema degli ATO e di contestuale approvazione del "piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione Campania", di cui al Prot. N. 23580/CD del 28.09.02 nonché del "piano economico finanziario riferito allo sviluppo del ciclo integrato dei rifiuti nei rispettivi ambiti" di cui al prot. N. 23581/CD del 28.09.02

DA TASSA A TARIFFA

1. Novità ed elementi qualificanti

Il Decreto Legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997, come è noto, introduce all'articolo 49 la tariffa rifiuti, che sostituisce la tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU), normata dal D.Lgs. 507/93, considerata unanimemente una delle più rilevanti novità del sistema.

La nuova tariffa presenta alcune sostanziali differenze rispetto alla TARSU; tuttavia conserva con essa elementi di continuità.

Le novità che è utile ricordare sono costituite da:

- ✓ copertura integrale dei costi per la gestione dei rifiuti urbani;
- ✓ compilazione del piano finanziario;
- ✓ natura binomia;
- ✓ agevolazioni e coefficienti di riduzione.

La correlazione della tariffa con la produzione dei rifiuti non si configura come una vera e propria innovazione, in quanto l'art. 65 del D.Lgs. 507/93 già anticipa questo approccio. Esso recita infatti che *“la tassa può essere commisurata o in base alla quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati producibili nei locali ed aree per il tipo di uso, cui i medesimi sono destinati, e al costo dello smaltimento oppure, per i comuni aventi popolazione inferiore ai 35.000 abitanti, in base alla quantità, alla qualità effettivamente prodotta, dei rifiuti solidi urbani e al costo dello smaltimento”*.

L'applicazione di tale articolo è stata rinviata con norme successive, fino alla sua completa abrogazione con la Legge n. 26 del 28 febbraio 2001, che ha prorogato la possibilità di utilizzare le tariffe TARSU ai sensi dell'art. 31 della Legge 488/98, fino all'entrata in vigore della tariffa.

La tassa così è commisurata unicamente con la superficie dell'immobile occupato o detenuto.

La tariffa è strettamente correlata con la produzione dei rifiuti solo nelle realtà in cui si realizzano sistemi di calibrazione individuale degli apporti. Nella altre realtà, tuttavia, conserva caratteristiche importanti per innescare comportamenti virtuosi, come illustrato nel seguito.

La tariffa impone la copertura integrale dei costi, mentre il D.Lgs. 507/93 stabilisce solamente che il gettito complessivo della TARSU non può essere inferiore al 70% del costo di esercizio del servizio di gestione dei rifiuti.

I dati relativi alla copertura media nazionale dei costi di gestione derivanti dalla riscossione del ruolo principale della TARSU per l'anno 1999¹⁴ indicano un tasso pari al 79%. La quota mancante, costituita da circa 1.700 miliardi di vecchie lire, è recuperata dai Comuni attingendo alla fiscalità generale, alla quale contribuiscono le entrate ottenute con l'Imposta comunale sugli immobili (ICI) e i trasferimenti erariali.

Il DPR 158/99, che è il Regolamento recante le norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani, nella sua prima stesura, prevedeva disposizioni transitorie per consentire ai Comuni di raggiungere gradualmente la copertura, evitando effetti inflattivi dovuti all'incremento del prelievo fiscale a carico delle utenze.

¹⁴ Rapporto Rifiuti 2001, ANPA – ONR, luglio 2001

Tali disposizioni sono state successivamente abrogate, con la Legge 488/99. La compilazione del piano finanziario anticipata di tre anni rispetto all'attuazione della tariffa diviene dunque strategica per i Comuni, permettendo il graduale avvicinamento al 100% di copertura.

Le motivazioni che giustificano la necessità di realizzare l'integrale copertura dei costi, superando il ricorso ai trasferimenti pubblici, sono essenzialmente legate alla natura di questi ultimi, i quali si prestano difficilmente a incentivazioni per i diversi soggetti. Gli Enti locali, inoltre, in assenza di copertura completa, non sono stimolati alla ricerca delle soluzioni più efficienti, mancando una correlazione fra la prestazione fornita e il pagamento. La tariffazione a costo pieno, infine, è giustificata anche dal crescente fabbisogno di investimenti, ai quali la finanza pubblica riesce a far fronte con molte difficoltà e inadeguatezze¹⁵.

L'obbligo della compilazione del piano finanziario si configura come una vera e propria "rivoluzione" nell'approccio alla determinazione dei costi del servizio.

E' il primo adempimento al quale i Comuni devono far fronte per iniziare il percorso che li conduce all'eliminazione della TARSU e deve essere redatto a partire da tre anni prima della data di introduzione della tariffa, come già precisato.

Si compone di una relazione e di prospetti economico finanziari. La prima riporta il modello gestionale e organizzativo, i livelli di qualità del servizio ai quali la tariffa deve essere commisurata, gli impianti esistenti e gli eventuali scostamenti avuti dall'esercizio finanziario precedente e le motivazioni. I prospetti economici e finanziari contengono invece il programma degli interventi necessari, il piano degli investimenti, la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili, nonché l'eventuale utilizzo di beni e strutture di terzi e le risorse finanziarie necessarie.

Il piano finanziario introduce un sistema di contabilità industriale e consente di attuare un adeguato controllo di gestione, rendendo attuabili, ove necessarie, politiche di efficacia, efficienza e economicità. In regime di TARSU, questo risulta più laborioso per i Comuni, perché la ripartizione del fabbisogno economico per la gestione dei rifiuti per centri di costo non è sempre possibile.

La tariffa e la compilazione del piano finanziario superano completamente questa logica: il costo di gestione del servizio è diviso per i rifiuti differenziati e indifferenziati, per le fasi di raccolta, trasporto, riciclo e smaltimento, rendendo assai più percorribile la ricerca dell'efficienza.

Il piano finanziario rappresenta, inoltre, uno strumento valido in ogni caso per poter costruire un quadro dettagliato della gestione del ciclo dei rifiuti mettendo in luce:

- ✓ dati ed informazioni quantitative e qualitative dei diversi materiali raccolti;
- ✓ strutture e tipologia dei circuiti di raccolta attivati;
- ✓ importi relativi ai servizi di raccolta e trasporto delle diverse tipologie di rifiuti, ai costi di trattamento e smaltimento e agli eventuali introiti derivanti da contributi (es. CONAI) e dalla vendita dei materiali.

Le difficoltà dei Comuni nella predisposizione del piano finanziario appaiono evidenti considerando che solo il 10% circa dei Comuni tenuti all'adempimento per l'anno 2002 vi hanno provveduto¹⁶.

¹⁵ Per una trattazione esaustiva del tema, si rimanda al Rapporto Rifiuti 2001, ANPA – ONR, luglio 2001

¹⁶ Rapporto Rifiuti 2002, ANPA – ONR, ottobre 2002

Le ragioni di questo possono essere ricondotte sia alla poca conoscenza dei termini vigenti, anche dovuta ai continui cambiamenti apportati dal susseguirsi delle norme, sia al fatto che non sono previste sanzioni per la mancata compilazione.

La tariffa ha natura binomia perché si compone di una parte fissa e di una variabile.

La parte fissa è quella determinata in funzione delle componenti essenziali del costo del servizio e deve coprire i costi relativi allo spazzamento e lavaggio delle strade, i costi amministrativi relativi all'accertamento, alla riscossione e al contenzioso, i costi generali di gestione, i costi comuni diversi e i costi d'uso del capitale. I costi generali di gestione devono comprendere i costi del personale, per una quota non inferiore al 50% del loro ammontare. La quota fissa della tariffa conserva in parte la correlazione con la superficie degli immobili occupati dai soggetti passivi, caratteristica propria della TARSU. Questo è però facilmente comprensibile se analizzato contestualmente ai costi che essa deve coprire, ai quali il cittadino deve partecipare come contribuente.

Nella sua veste di “consumatore”, invece, il cittadino paga la parte variabile.

Essa deve coprire i costi relativi alla raccolta, al trasporto, al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti indifferenziati, i costi dell'organizzazione delle raccolte differenziate, del trattamento e del recupero, al netto dei proventi che gli enti gestori ottengono dalla vendita dei materiali riciclabili; deve essere rapportata alle quantità di rifiuti differenziati e indifferenziati prodotti da ciascuna utenza, in linea con il principio del “chi inquina paga”, ma anche al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

Le tecnologie disponibili per misurare i rifiuti prodotti sono molteplici. Esse permettono di pesare effettivamente le quantità conferite, utilizzando bilance poste sui mezzi destinati alla raccolta; oppure di procedere a una determinazione indiretta, attraverso la valutazione volumetrica degli apporti, moltiplicata per la frequenza degli svuotamenti, o tramite la vendita di sacchetti per il conferimento delle diverse frazioni¹⁷.

Quando vi è la misurazione effettiva della produzione, la tariffa rifiuti trova la sua reale efficacia: l'utente diviene effettivamente cosciente che i suoi comportamenti, sia in fase di acquisto che di post-consumo, sono direttamente correlati con la produzione di rifiuti e dunque con l'ammontare della tariffa. La tariffa è la leva per il perseguimento della sostenibilità ambientale, attraverso la promozione di comportamenti virtuosi dei diversi attori della filiera (cittadini, produttori di beni, commercianti, ecc.).

In alcuni dei comuni dove si ha la sperimentazione della tariffa con la determinazione puntuale delle quantità di rifiuti prodotte, la ripartizione dei costi fra la parte variabile e quella fissa subisce delle variazioni, talvolta modificando profondamente quanto previsto dall'allegato 1 del DPR 158/99¹⁸. Alcune voci di costo che dovrebbero rientrare nella parte variabile sono “caricate” sulla tariffa fissa, perché quest'ultima costituisce la parte più certa dell'entrata. La parte variabile, infatti, potrebbe rivelarsi inferiore a quanto stabilito nel piano finanziario, per l'attivazione di meccanismi virtuosi nei cittadini che, producendo meno, acquisiscono il diritto a pagare meno.

¹⁷ Primo studio sui sistemi integrati di rilevazione e quantificazione dei rifiuti urbani, Federambiente, Ecosportello – giugno 2000.

¹⁸ Linee guida per la gestione della tariffa dei rifiuti, ARPA Veneto, marzo 2002.

Resta il dubbio della legittimità di queste modificazioni del DPR 158/99, sebbene il legislatore debba considerare la validità di tali sperimentazioni e di conseguenza anche le esigenze derivanti. Fino a quando gli enti locali non hanno validamente sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti, la tariffa è calcolata adottando i coefficienti di produzione presuntiva dei rifiuti, attraverso i quali è possibile stimare gli apporti di rifiuti per le classi di utenza.

In considerazione del fatto che le categorie di utenze domestiche sono correlate con il numero dei componenti il nucleo familiare (da una a sei o più persone), la determinazione presuntiva determina un aggravio di costi per i nuclei familiari con più di quattro componenti, che risiedono in abitazioni con superficie media. Sebbene questo risponda al principio “chi più inquina, paga”, appare legittima la perplessità circa l’equità di tale ripartizione dei costi di gestione del servizio. Del resto, il DPR 158/99 stesso all’art. 5 specifica che la tariffa fissa è determinata in modo da privilegiare i nuclei familiari più numerosi e le minori dimensioni dei locali. Le amministrazioni in regime di sperimentazione appaiono così legittimate a applicare meccanismi perequativi in tal senso.

Il decreto lascia comunque un certo margine di manovra nella scelta del coefficiente da utilizzare, fissando solo un minimo e un massimo per ogni categoria. L’analisi delle esperienze attive sul territorio evidenzia che le Amministrazioni prestano molta cura nella scelta dei coefficienti, proprio per minimizzare l’impatto negativo su tali categorie.

I coefficienti per le utenze non domestiche sono oggetto di un acceso dibattito, che vede confrontarsi le Amministrazioni in regime di sperimentazione con le associazioni di categoria. Queste ritengono che i coefficienti penalizzano fortemente i loro associati, gravandoli di una produzione di rifiuti ben lontana dalla realtà. Tuttavia, non vi sono studi in letteratura che possano avallare o smentire tale affermazione, in quanto le analisi reperibili dei coefficienti riguardano solo quelli delle utenze domestiche¹⁹.

Occorre certamente evidenziare che tali problemi non si pongono nei casi in cui l’Amministrazione sia in grado di determinare l’effettiva produzione di rifiuti.

Nelle realtà dove tale determinazione non è perseguibile, occorre elaborare indici di produzione specifica che rispecchino la realtà socio economica, la vocazione del Comune e i servizi resi ai cittadini, operando, se necessario, differenziazioni all’interno del territorio comunale stesso. E’ questo il modo per dare pieno significato alla tariffa rifiuti anche in mancanza della determinazione puntuale delle produzioni.

L’art. 49 del D.Lgs. 22/97 e il DPR 158/99 introducono inoltre agevolazioni e coefficienti di riduzione. Occorre evidenziare che sia le agevolazioni che i coefficienti di riduzione sono sistemi aggiuntivi all’impianto della tariffa, che è qualificato dai coefficienti di determinazione presuntiva o dalla calibratura individuale degli apporti.

Anche in regime di TARSU, infatti, è possibile accordare alle utenze delle agevolazioni, attraverso la logica dei bonus. La politica di bonus ha una sua innegabile valenza, dimostrata da più esperienze attive sul territorio nazionale. Essa però mostra il grosso limite di essere destinata unicamente a consumatori volenterosi, i quali accedono poi a vantaggi, anche di tipo economico.

¹⁹ Ibidem

Solo in regime di tariffa si dà invece sistematizzazione ai comportamenti, perché essi sono contabilizzati nei piani finanziari, allegati ai bilanci comunali, e rendicontati nelle bollette che i consumatori-utenti pagano.

Le agevolazioni devono essere concesse alle categorie di utenze domestiche, nella ripartizione dei costi del servizio, e alla raccolta differenziata, ad eccezione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, che resta a carico dei produttori e degli utilizzatori.

Molte Amministrazioni accordano agevolazioni, in termini di riduzione percentuale della parte variabile della tariffa, a quelle utenze domestiche che praticano correttamente il compostaggio domestico. Tale pratica adempie al primo principio del D.Lgs. 22/97 perché permette la minor produzione di rifiuti: quelli avviati a compostaggio domestico sono infatti totalmente sottratti al servizio pubblico, il quale può anche rimodulare le fasi del conferimento e della raccolta, con benefici in termini di costi.

Le agevolazioni per la raccolta differenziata sono assegnate attraverso l'abbattimento della parte variabile della tariffa per una quota, determinata dai medesimi enti, proporzionale ai risultati, singoli o collettivi, raggiunti dalle utenze in materia di conferimento a raccolta differenziata (art. 7 DPR 158/99).

Le utenze non domestiche che dimostrino di aver avviato a recupero i rifiuti urbani assimilati prodotti accedono invece al diritto di veder applicato un coefficiente di riduzione sulla parte variabile della tariffa.

2. Alcuni dati recenti

Il 2003 avrebbe dovuto segnare l'avvio dell'applicazione della tariffa rifiuti ai sensi dell'art. 49 del DLgs 22/97, per tutti i Comuni che, nell'anno 1999, avevano raggiunto un grado di copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani superiore all'85%. La Legge n. 289 del 27 dicembre 2002, all'art.31, invece, ha introdotto l'ennesimo rinvio di questa prima scadenza, spostandola al 1° gennaio 2004. Le altre date, invece, restano invariate (tabella 1).

Tabella 1 – Scadenze per l'applicazione della tariffa rifiuti e per la presentazione del primo piano finanziario

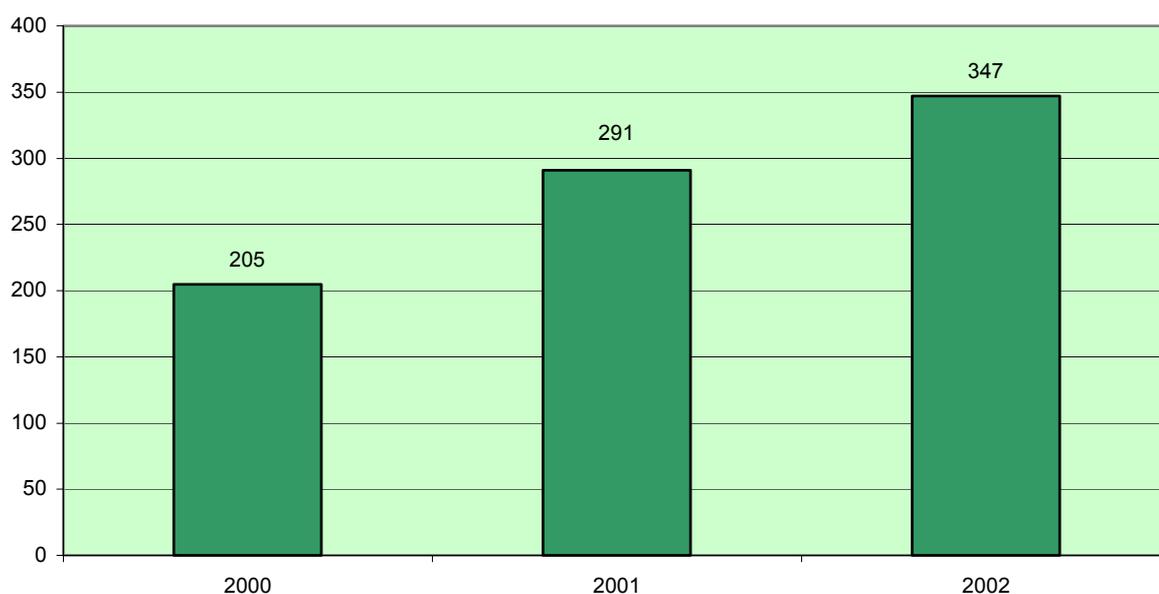
SCAGLIONE		ANNO DI PRESENTAZIONE DEL PRIMO PIANO FINANZIARIO	ANNO DI APPLICAZIONE DELLA TARIFFA
<i>Popolazione</i>		<i>Grado di copertura dei costi (G)</i>	
> 5000 abitanti	G > 85 %	2000	2004
> 5000 abitanti	55% < G < 85%	2002	2005
> 5000 abitanti	G < 55%	2005	2008
tutti i comuni < 5000 abitanti	qualsiasi		

La TARSU vige dunque ancora in tutti i Comuni, ad eccezione di quelli che si sono avvalsi della possibilità di sperimentare l'applicazione della tariffa, come ribadito da ultimo dall'art. 33 della L.488/99.

L'applicazione sperimentale della tariffa riguarda, nel 2001, 291 comuni italiani, che diventano 347 nel 2002. La popolazione interessata è di 2.600.000 abitanti nel 2001, mentre, nel 2002, è di 3.857.000²⁰; l'andamento della sperimentazione per il triennio 2000 – 2002 è quindi riassunto nella tabella 2 e grafico seguente.

Tabella 2 - Numero di Comuni che applicano la tariffa, popolazione coinvolta e tassi di incremento nel territorio 2000-2002

	2000	2001	Incremento percentuale	2002	Incremento percentuale
N. COMUNI CHE APPLICANO TARIFFA	205	291	41,95%	347	19,24%
POPOLAZIONE DEI COMUNI A TARIFFA	2.033.305	2.606.714	28,20%	3.857.397	47,98%



Fonte: Rapporto rifiuti 2002, ANPA – ONR

L'incremento fra il 2000 e il 2001 del numero dei Comuni che sperimentano la tariffa è del 42%; nel 2002, si registra un incremento del 19%. La popolazione aumenta fra il 2000 e il 2001 del 28% e tra il 2001 e il 2002 del 48%.

Il dettaglio dei dati regionali oggi noti²¹ mostra che la sperimentazione si concentra principalmente nelle regioni del Nord: la tariffa è attiva nel 7% dei Comuni, con una popolazione coinvolta di

²⁰ I dati riportati sono tratti dal "Rapporto rifiuti 2002", ANPA- ONR, ottobre 2002

²¹ Ibidem

3.343.000 residenti. Il Trentino Alto – Adige, in particolare la Provincia autonoma di Bolzano, l'Emilia - Romagna e il Veneto sono le regioni dove la sperimentazione è maggiore, raggiungendo rispettivamente, il 34%, il 15,54 % e il 13% di Comuni coinvolti. La popolazione residente nei Comuni in sperimentazione del Trentino Alto – Adige è il 49% di quella regionale; ammonta al 26,5% quella del Veneto e raggiunge il 29% quella dell'Emilia – Romagna.

In Toscana la sperimentazione subisce un forte incremento nel 2002: le realtà attive passano da 2 (2001) a 15. Nelle Marche, invece, il numero dei Comuni aumenta di una sola unità fra il 2001 e il 2002; tuttavia, la popolazione coinvolta passa da 57.000 abitanti a 146.000.

Per quanto riguarda il Sud, l'unica Regione in cui si hanno comuni in regime di applicazione sperimentale della tariffa è la Puglia, con 3 Comuni e una popolazione di 51.400 abitanti.

Appare interessante rilevare anche la distribuzione dei Comuni in regime di sperimentazione per classi demografiche come dalla tabella seguente.

Tabella 3 - Distribuzione dei Comuni a tariffa a seconda delle dimensioni comunali

per il triennio 2000 – 2002

	<2.500	2.500-5.000	5.000-10.000	10.000-50.000	>100.000	TOTALE
2000	75	56	41	27	4	206
2001	87	75	71	49	5	291
2002	93	85	95	62	6	347

Fonte: Rapporto rifiuti 2002, ANPA – ONR

L'anno 2001 conferma ciò che era già emerso nel 2000: la sperimentazione è attuata principalmente dai piccoli Comuni. Le realtà con una popolazione inferiore ai 2.500 abitanti, infatti, sono 87, pari al 30% delle sperimentazioni tariffarie, mentre quelle con una popolazione compresa fra 2.500 e 5.000 residenti sono 75, cioè il 26%.

Per l'anno 2002, invece, si ha un incremento consistente (34%) dell'attivazione della sperimentazione nei Comuni con una popolazione compresa fra 5.000 e 10.000 abitanti; l'interpretazione più ragionevole di tale incremento è da attribuire all'approssimarsi della prima data di applicazione effettiva della tariffa. Rispetto al 2000, si evidenzia un sensibile incremento (con un tasso del 130%) dei Comuni con popolazione compresa fra 10.000 e 50.000 abitanti. Le Amministrazioni comunali sopra i 50.000 abitanti, invece, sembrano avvalersi minimamente della possibilità di sperimentare

Un altro dato interessante è rappresentato dal numero di Comuni che applicano tariffa facenti parte di Consorzi o di Gestori sovracomunali.

Il ruolo dei Consorzi e dei Gestori sovracomunali come attuatori della applicazione del regime tariffario è evidente: la percentuale delle esperienze attive legate alla presenza di un consorzio o di un gestore sovracomunale è pari al 70% per il 2001 e al 72% per il 2002 del totale delle sperimentazioni.

La tariffa rifiuti a Roma

Il 3 Marzo 2003, il Consiglio Comunale della Città di Roma ha approvato la trasformazione della tassa rifiuti in tariffa, chiamata TGR (Tariffa Gestione Rifiuti).

Roma è il primo grande Comune che attua questo passaggio, avvalendosi della possibilità di sperimentare l'innovazione.

Al fine di graduare nel tempo gli adeguamenti tariffari derivanti dall'applicazione del DPR 158/99, come previsto dal comma 7 del DLgs 22/97, il sistema innovativo messo a punto da Roma, da un gruppo di lavoro congiunto fra AMA SpA e Amministrazione, bilancia in modo più equo il "peso" della superficie abitata e i componenti il nucleo familiare, riducendo al minimo, rispetto ad un'applicazione pedissequa del DLgs 22/97, l'aumento dei costi per le famiglie più numerose.

L'applicazione della tariffa prevede anche agevolazioni sia per i risultati singoli o collettivi raggiunti dalle utenze per il conferimento a raccolta differenziata, sia per chi pratica il compostaggio domestico.

Le imprese, invece, potranno godere di un coefficiente di riduzione se saranno in grado di certificare l'avvio al recupero con soggetti autorizzati dei rifiuti prodotti.

3. Alcune considerazioni

Sebbene i Comuni in regime di sperimentazione della tariffa siano ancora solo il 4,3 % dei Comuni italiani, i tassi di incremento delle amministrazioni che affrontano la transizione dal sistema di tassazione al quello di tariffazione dimostra che il DPR 158/99 può essere effettivamente applicato, nonostante le incertezze evidenziate.

Il settore dei rifiuti mostra una certa "inerzia" rispetto alle innovazioni derivanti dall'art. 49 del DLgs 22/97; tale inerzia è alimentata certamente in buona misura dai continui rinvii delle date di attuazione, non accompagnati da una fattiva proposta di soluzione dei nodi aperti. Le amministrazioni interpretano questi segnali come l'indicazione di una scarsa convinzione del legislatore della validità del sistema tariffario.

Tuttavia, il superamento del regime di tassazione a favore di una gestione economica finanziaria a copertura totale, incarnata dal modello tariffario, appare in ogni caso imprescindibile per operare il salto di qualità nell'approccio degli utenti alla gestione dei rifiuti. Del resto, l'inversione di marcia non è pensabile anche perché non è possibile vanificare gli sforzi, tecnologici e in termini di investimenti, dei Comuni impegnati nella sperimentazione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A conclusione di questo rapporto si può ben sostenere che il DLgs 22/97 ha colto sostanzialmente gli obiettivi che il Legislatore si era posto, o quantomeno risulta oggettivamente in campo quel cambio radicale di sistema che era nelle intenzioni per modernizzare il sistema, avviarlo ad una sostenibilità ambientale, ancorarlo fortemente alle normative ed agli indirizzi europei.

Oggi in Italia è infatti presente un comparto industriale e dei servizi ambientali operante nella gestione dei rifiuti in tutte le sue fasi, composto di operatori pubblici e privati, di dimensioni ed efficienza tali che si può considerare ben avviato all'obiettivo di dotare il Paese degli strumenti e delle capacità economiche necessarie a garantire un sistema efficiente ed economicamente ed ambientalmente sostenibile.

E' bene infatti non dimenticare che sino al 1997 il complessivo sistema del recupero e dello smaltimento dei rifiuti in Italia era caratterizzato da una incontestabile inidoneità a garantire un elevato livello di tutela ambientale e nel contempo di favorire un circuito economico virtuoso che sapesse cogliere le opportunità di mercato e di crescita legato a questo comparto.

Il previgente corpo normativo, incardinato sul DPR 915/82, non aveva consentito nella maggior parte del Paese né governo pubblico effettivo della problematica, né controlli, né adeguamento impiantistico e né, soprattutto, il decollo di capacità imprenditoriali che potessero dare risposte all'emersione ed alla legalità di un mercato che, comunque, da sempre muoveva e muove milioni di euro.

La novità probabilmente più rilevante del Decreto 22 è stata quindi, in buona sostanza, l'intuizione di legare indissolubilmente la capacità di dare risposte alle esigenze di tutela ambientale e meccanismi organizzatori e istituzionali che sapessero essere catalizzatori di energie virtuose già presenti nel Paese di natura economica. In altre parole, il criterio delle responsabilità condivisa quale pensiero strategico per far confluire interessi economici anche privati ed interessi pubblici sul comune obiettivo di fare della gestione dei rifiuti e del loro recupero una occasione di crescita sostenibile del sistema Italia, quindi la comprensione che il tema della prevenzione nella produzione dei rifiuti e la loro gestione e valorizzazione è un tema essenzialmente economico prima ancora che tecnologico o burocratico amministrativo.

In poco più di sei anni a fronte dei quindici della precedente normativa, il Decreto 22 è infatti riuscito ad avviare e cogliere risultati significativi nel recupero e riciclo di materiali, nell'avvio dell'adeguamento impiantistico, nella razionalizzazione del sistema delle gestioni attraverso un quadro e una individuazione di priorità ed obiettivi che presumibilmente hanno colto spinte ed energie che di già presenti nella società e nel tessuto economico soffrivano di incertezze e di incapacità di governo.

In tale quadro va indubbiamente sottolineata la buona prova che ha dato il sistema di recupero degli imballaggi nel suo complesso, al di là delle diversità dei singoli materiali, tramite il ricorso all'autorganizzazione dei soggetti economici direttamente interessati nel modello dei Consorzi di filiera e del CONAI.

Il sistema della gestione dei rifiuti urbani, in particolare, ha avuto e sta avendo una rilevante mutazione come l'intero comparto dei Servizi Pubblici Locali caratterizzato da una apertura al

mercato e per il mercato e da importanti fenomeni di riorganizzazione delle realtà aziendali, anche se ancora quasi la metà dei Comuni in Italia (oltre 3600, in genere i più piccoli) gestiscono infatti ancora in economia la raccolta dei rifiuti per un bacino di utenza di circa 20 milioni di persone.

Non si può comunque celare il dato che il Paese nel suo complesso continui a viaggiare a due velocità, sia sotto il profilo degli obiettivi posti quanto al recupero ed all'adeguamento del sistema industriale nel suo complesso, sia soprattutto sotto il profilo della riorganizzazione delle funzioni di governo e delle modalità di gestione

E' infatti evidente che in parti consistenti dell'Italia la riforma introdotta dal DLgs 22 ha incrociato positivamente dinamiche già in essere di modernizzazione dei modelli istituzionali e di organizzazione degli interessi e delle funzioni pubbliche, nonché delle forme industriali di gestione dei servizi pubblici connessi al comparto, come è dimostrato dall'avvio sostanzialmente positivo nel centro nord dei modelli di ATO e dei fenomeni di aggregazione e di rafforzamento delle realtà imprenditoriali e societarie sia pubbliche che private, ciò non è altrettanto ravvisabile nel Sud.

Va allora segnalato il rischio che a fronte del citato dinamismo del mondo economico, e della società nel suo complesso anche tramite l'organizzazione di cittadini e forze sociali, non corrisponda una medesima capacità di ascolto, programmazione ed indirizzo dei poteri pubblici.

L'esperienza di questi anni insegna è che il tema della gestione dei rifiuti sfugge ad approcci rigidi o, di converso, al semplice abbandono alle dinamiche pure di mercato; ove i risultati migliori sono stati colti in presenza di forme autorevoli di rappresentazione ed affermazione degli interessi pubblici che hanno saputo indirizzare senza dirigere il mercato, fornendo certezza ed opportunità, affiancando al "comando e controllo", ove necessario potenziandolo quanto alla sostanza e non alla forma, gli strumenti più innovativi nell'amministrazione negoziata.

E' infatti l'Unione Europea, da ultimo con il *Sesto Programma d'Azione in materia ambientale* del luglio 2003 nel valorizzare il rapporto con imprese e cittadini anche a favore di un mercato verde, ad auspicare la conclusione di accordi nel settore dei rifiuti poiché tali strumenti offrono indubbi vantaggi rispetto alla tradizionale impostazione esclusivamente regolativa, consentendo di incrementare la partecipazione e l'integrazione degli operatori economici, aumentare il consenso sugli obiettivi fissati, fornire mezzi più flessibili che garantiscano l'armonizzazione, raggiungere risultati migliori per la protezione dell'ambiente ed in tempi più brevi.

Ci appare quindi di una forte evidenza la necessità di garantire complessivamente la tenuta del quadro normativo di riferimento, definito con il DLgs 22/97 evitando di porre in discussione impianto di una riforma che ha prodotto risultati positivi.

*“La modernizzazione del settore si ottiene con l'adozione di sistemi di gestione integrata e l'integrazione richiede condivisione, partecipazione e soprattutto determinazione. Per coniugare questi vari fattori è necessaria l'adozione di strumenti collaudati e credibili, finalizzati ad organizzare le attività, razionalizzandone i processi e riducendo le diseconomie per valorizzare gli sforzi profusi e i traguardi raggiunti”.*²²

²² Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani della Regione Emilia Romagna, "Rapporto sulla applicazione della tariffa nella gestione dei rifiuti in Emilia Romagna", Maggio 2002.