

CAPITOLO 4

L'AMMINISTRAZIONE NEGOZIATA: GLI ACCORDI DI PROGRAMMA

4.1 GLI STRUMENTI NEGOZIALI NELLA NORMATIVA COMUNITARIA

La nuova politica di gestione integrata dei rifiuti viene definita dagli atti di indirizzo strategico e da quelli regolamentari dell'Unione Europea, in particolare, tra i primi, vanno indicati il V Programma di azione Comunitario, la Community Waste Management Strategy e la Decisione 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il VI Programma d'azione per l'ambiente.

In tutti questi atti viene ribadita l'importanza dell'introduzione di strumenti negoziali a sostegno dell'attuazione delle politiche ambientali.

Negli accordi ambientali si segue il criterio partecipativo, come scelta prioritaria rispetto al sistema classico del comando e controllo, favorendo la convergenza degli interessi individuali verso quelli collettivi.

Gli accordi ambientali permettono, inoltre, di fissare e raggiungere standard ed obiettivi qualitativamente superiori a quelli perseguibili con gli strumenti tradizionali poiché si utilizzano le informazioni interne, relative ai costi di abbattimento o di prevenzione, delle imprese partecipanti che permettono una più equa e razionale distribuzione degli interventi.

Il punto di forza degli accordi è la volontarietà, per cui ad essi la pubblica amministrazione ed i privati devono ricorrere in piena libertà, per il raggiungimento di specifici obiettivi di tutela ambientale cui fa da contrappeso la concessione di incentivi economici e accelerazioni delle procedure burocratiche.

Partendo da queste considerazioni, il V Programma di Azione, nel definire la nuova strategia in materia di ambiente e le azioni da intraprendere per uno sviluppo sostenibile nel periodo 1992 – 2000, introduce l'Accordo Volontario nella politica ambientale.

Tale impostazione nasce dalla constatazione che le sole disposizioni legislative, pur se rigorose, non risultano sufficienti a garantire comportamenti ed azioni tese ad ottenere uno sviluppo sostenibile; per il raggiungimento di ambiziosi obiettivi in termini di salvaguardia ambientale, si pone la necessità di superare l'approccio basato sulla sola imposizione legislativa ricorrendo, in alternativa, ad una serie combinata di strumenti regolativi, fiscali, negoziali.

In particolare, quelli negoziali si caratterizzano per la loro capacità ad attuare cambiamenti sostanziali nei comportamenti dei produttori e dei consumatori spingendoli verso lo sviluppo sostenibile.

Nel campo dei rifiuti, tale approccio conduce all'attuazione di politiche di prevenzione e recupero che sono quelle individuate come prioritarie dagli atti strategici di settore.

Nella Strategia Comunitaria sulla gestione dei rifiuti viene, in particolare, ribadita la convinzione che la prevenzione della produzione debba essere considerata una priorità per qualsiasi politica di gestione dei rifiuti in modo da ridurre il volume di rifiuti prodotti e i pericoli connessi alla loro gestione.

Il raggiungimento degli obiettivi può essere attuato, secondo la Strategia, facendo ricorso ad una serie di strumenti puntualmente individuati.

In primo luogo, gli strumenti di regolazione ossia ampie norme comunitarie per i rifiuti che rispettino il principio della sussidiarietà e che siano in grado di assicurare una forte protezione ambientale e garantire il libero mercato.

Anche l'individuazione di specifici obiettivi per il riciclaggio ed il recupero (vedi direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio), rappresenta uno strumento valido di azione che va, comunque, supportato da informazioni affidabili ed aggiornate al fine di garantire, da un lato, la fissazione di obiettivi adeguati, dall'altro, il monitoraggio degli stessi allo scopo di introdurre, se necessario, eventuali misure correttive. In generale, risulta di fondamentale importanza l'adozione a livello comunitario di un sistema affidabile per la raccolta dei dati concernenti la produzione e la gestione dei rifiuti.

Altri importanti strumenti di azione sono gli accordi negoziali tra le pubbliche autorità e gli operatori economici.

La Commissione auspica la conclusione di accordi nel settore dei rifiuti poiché tali accordi offrono indubbi vantaggi rispetto alla tradizionale imposizione legislativa 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.

Anche l'uso di altri strumenti volontari quali l'EMAS e l'ECOLABEL, possono concorrere in maniera determinante ad attuare politiche orientate sulla prevenzione e sul recupero dei rifiuti.

Un ruolo importante spetta agli strumenti economici quali misure fiscali, incentivi finanziari o schemi di deposito rimborsabili.

Tali strumenti possono essere usati per incoraggiare la prevenzione, per scoraggiare pratiche di smaltimento non compatibili con elevati livelli di tutela dell'ambiente, per riequilibrare i costi di smaltimento, ancora troppo bassi, con quelli relativi alle attività di riciclaggio e recupero.

Il VI Programma d'azione per l'ambiente, riprende, nel capitolo dedicato alla gestione dei rifiuti, i principi indicati nella Strategia ed in particolare la gerarchia, ma pone soprattutto l'accento sulla necessità di intervenire in maniera più incisiva sulla prevenzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti. La prevenzione è chiaramente associata ad un uso sostenibile delle risorse del pianeta.

L'obiettivo prioritario del VI Programma è quello di garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili e l'impatto che esso comporta non superi la capacità di carico dell'ambiente e di ottenere lo sganciamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza dell'uso delle stesse, attuata attraverso la "dematerializzazione" dell'economia e la prevenzione dei rifiuti.

La Commissione ribadisce che, nonostante i progressi ottenuti attraverso la definizione a livello europeo di standard rigorosi per la realizzazione e la gestione degli impianti di smaltimento

che così riducono sensibilmente le emissioni e, di conseguenza, i rischi e la fissazione di obiettivi di riciclaggio e recupero per specifici importanti flussi di rifiuti (vedi imballaggi, veicoli a fine vita), il volume dei rifiuti è aumentato e non ci sono segnali di una inversione di tendenza.

Se gli attuali modelli di consumo non subiranno modifiche sarà inevitabile una crescita consistente di rifiuti, in molti casi, anche pericolosi.

A fronte di questo scenario, per dare concreta attuazione alla nuova politica di gestione dei rifiuti, il VI Programma d'azione individua nuovi obiettivi generali e target specifici per la prevenzione e lo smaltimento.

Gli interventi per impedire la produzione di rifiuti sono, innanzitutto, interventi "alla fonte"; tale approccio comporta, da un lato, la ricerca di soluzioni per ampliare la durata di vita dei prodotti per utilizzare meno risorse e per passare a processi di produzione più puliti e, dall'altro, influenzare le scelte e la domanda dei consumatori sul mercato perché si favoriscano prodotti e servizi che generino meno rifiuti.

Sarà necessario individuare le sostanze pericolose più problematiche nei vari flussi di rifiuti e favorire la loro sostituzione con sostanze meno pericolose o la progettazione di prodotti alternativi, ove ciò sia possibile e, ove non lo fosse, cercare di garantire l'esistenza di sistemi a ciclo chiuso, dove il produttore ha la responsabilità di garantire la raccolta, il trattamento e il riciclaggio dei rifiuti secondo modalità che minimizzino i rischi e l'impatto sull'ambiente.

Sarà necessario, in altri termini, integrare gli obiettivi e le priorità di prevenzione dei rifiuti nella politica integrata dei prodotti (IPP) della Comunità, e nella strategia comunitaria sulle sostanze.

Riguardo al riciclaggio dei rifiuti, il VI Programma, nel riaffermarne l'importanza, individua specifiche azioni da attivare in concreto quali:

- l'identificazione dei rifiuti da riciclare in base a criteri legati alle priorità di gestione delle risorse, ai risultati di valutazioni atte ad individuare in quali casi il riciclaggio produce un beneficio ambientale netto correlato a costi sostenibili;
- la formulazione di politiche e di misure che garantiscano la raccolta e il riciclaggio dei flussi di rifiuti prioritari;
- la fissazione di specifici obiettivi di riciclaggio;
- la messa a punto di sistemi di monitoraggio finalizzati a confrontare i progressi realizzati nei diversi Paesi dell'Unione;
- l'individuazione delle politiche e degli strumenti tesi a favorire la creazione di un mercato per i materiali riciclati.

Per favorire modelli di prevenzione e recupero è necessario far ricorso ad un quadro di azioni di riferimento coordinate all'interno di Piani e Programmi contenenti l'individuazione di obiettivi strategici quantificati, di strumenti normativi, economici, volontari selezionati sulla base di una valutazione dei loro effetti ambientali, economici e sociali.

Nel VI Programma viene, quindi, ribadita l'importanza degli strumenti negoziali tra pubbliche autorità e settori economici; tali strumenti vengono individuati come quelli maggiormente idonei a garantire l'applicazione di due fondamentali principi della nuova politica di gestione dei rifiuti: il principio della "responsabilità estesa del produttore" e quello della "responsabilità condivisa" tra tutti gli attori coinvolti nel ciclo di gestione dei rifiuti (produttori, distributori, autorità pubbliche, consumatori, associazioni ambientaliste ...).

Anche uno studio dell'OCSE (OECD, 2000: Strategic Waste Prevention Reference Manual) sullo stato dell'arte in materia di minimizzazione dei rifiuti evidenzia che l'utilizzo integrato di più strumenti quali la responsabilità estesa dei produttori, il green public procurement, il "Design for Environment", gli strumenti economici e gli accordi volontari consente di raggiungere un alto potenziale di riduzione dei rifiuti.

Le linee programmatiche tracciate dalla Strategia comunitaria e dal VI Programma d'azione trovano riscontro nella legislazione comunitaria vigente o in itinere regolante specifici flussi di rifiuti.

La direttiva 94/62/CE in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio, oltre a fissare specifici obiettivi da raggiungere in materia di recupero e riciclaggio, pone, tra gli obiettivi prioritari, l'attivazione, da parte degli Stati Membri, di specifiche misure di prevenzione consistenti in programmi nazionali o in azioni analoghe adottati, se necessario, previa consultazione di tutti gli operatori economici.

Sulla base di queste indicazioni, molti Paesi dell'Unione hanno introdotto specifiche misure ed utilizzato strumenti atti a contenere la produzione dei rifiuti di imballaggio, a massimizzare il recupero ed a minimizzare lo smaltimento finale degli stessi.

Alcune misure consistono proprio nell'attivazione di specifici accordi volontari tra l'Autorità pubblica e gli operatori economici; un esempio è fornito, in Olanda, da un accordo siglato tra le parti sociali e finalizzato al perseguimento degli obiettivi di minimizzazione: il "Packaging Covenant" diretto all'identificazione di specifiche misure di riduzione e razionalizzazione degli imballaggi.

Anche per un altro importante flusso di rifiuti, rappresentato dai veicoli fuori uso, la recente direttiva 2000/53/CE dispone, in via prioritaria, l'istituzione di misure volte a prevenire la produzione dei rifiuti derivanti dai veicoli; a valle della prevenzione, devono essere attuati il reimpiego, riciclaggio e altre forme di recupero dei veicoli e delle loro componenti al fine di ridurre il volume dei rifiuti da smaltire.

L'articolo 4, relativo alle azioni di prevenzione, detta specifiche disposizioni soprattutto a carico dei produttori di autoveicoli che dovranno:

- limitare l'uso di sostanze pericolose nella costruzione dei veicoli e ridurle, quanto più possibile, sin dalla fase di progettazione per prevenirne il rilascio nell'ambiente, per facilitare il riciclaggio e per evitare lo smaltimento di rifiuti pericolosi;

- progettare e produrre veicoli più facilmente smontabili, reimpiegabili e riciclabili;
- integrare, in accordo con i produttori di materiali e componenti, una quantità sempre crescente di materiale riciclato nei veicoli e negli altri prodotti, al fine di sviluppare il mercato dei materiali riciclati.

Tali disposizioni, che vedono il forte impegno dei produttori verso politiche di prevenzione, potranno essere attuate facendo ricorso ad accordi volontari tra le autorità competenti ed i settori economici interessati. Anche per l'attuazione di altre importanti disposizioni della direttiva è previsto il ricorso a strumenti negoziali; si citano, in particolare:

- l'istituzione e la diffusione capillare sul territorio di sistemi di raccolta dei veicoli fuori uso;
- l'adozione di specifiche misure volte a favorire il reimpiego dei componenti nonché il riciclaggio ed il recupero degli stessi;
- l'istituzione di un sistema di codifica dei componenti e materiali dei veicoli per facilitare l'identificazione di quelli idonei ad essere impiegati e recuperati;
- la fornitura di manuali di demolizione per ogni tipo di nuovi autoveicoli finalizzati a fornire informazioni necessarie al corretto trattamento degli stessi;
- la pubblicazione di informazioni sulla costruzione dei veicoli e loro componenti, sul trattamento ecologicamente corretto dei veicoli fuori uso, sullo sviluppo e l'ottimizzazione delle possibilità di reimpiego, riciclaggio e recupero, sui progressi conseguiti per quanto riguarda il recupero ed il riciclaggio e la conseguente riduzione dei rifiuti avviati allo smaltimento.

Con la direttiva 2000/53/CE si introduce, per la prima volta nel settore dei rifiuti, la possibilità di implementare le disposizioni in essa contenute attraverso l'utilizzo dello strumento negoziale; è il chiaro superamento della vecchia logica del command and control a vantaggio di soluzioni partecipate che implicano la cooperazione tra la pubblica amministrazione ed il settore privato.

In linea con la direttiva relativa ai veicoli a fine vita si collocano le due proposte di direttive sulle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

L'utilizzo, nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, di nuovi materiali e prodotti chimici ad elevato impatto ambientale sono causa di problemi nella gestione dei rifiuti derivanti dalla dismissione di tali prodotti; oggi, il 90% di tali rifiuti viene avviato in discarica senza alcun trattamento preventivo con conseguenti possibilità di inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque.

I problemi maggiori sono dovuti al contenuto di metalli pesanti come rame, piombo, mercurio, cadmio, alle sostanze alogenate (CFC, PCB, PVC), agli ignifughi bromurati, all'asbesto e arsenico. Le due proposte di direttive predisposte dalla Commissione sono attualmente all'esame del Consiglio Europeo e se ne prevede la definitiva approvazione entro marzo 2003, essendo già conclusa la procedura di conciliazione.

La prima, relativa alla gestione dei rifiuti elettrici ed elettronici la cui base giuridica è l'Art.175 del Trattato, ha come obiettivo la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti provenienti da apparecchiature elettriche ed elettroniche nonché il miglioramento del rispetto dell'ambiente da parte di tutti gli attori coinvolti nel ciclo vita di questi prodotti: produttori, distributori e consumatori; la seconda, è finalizzata a limitare l'uso di sostanze pericolose in accordo con l'Art.95 del Trattato relativo al mercato interno.

Le due proposte di direttive prevedono la possibilità di attuare alcune delle disposizioni attraverso l'attivazione di accordi volontari, in particolare, riguardo all'attivazione di misure di prevenzione, all'informazione rivolta ai consumatori sui sistemi di ripresa delle apparecchiature a fine vita e agli impianti di trattamento circa le modalità di corretta gestione delle stesse.

Per adeguarsi ai requisiti fissati dalla stessa Commissione Europea, nella Comunicazione del 27 novembre 1996, concernenti gli accordi ambientali e, soprattutto, al fine di garantire, comunque, il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla normativa, le citate direttive prevedono che gli Accordi rispondano a specifici requisiti. In particolare, dovranno:

- avere forza vincolante;
- specificare obiettivi e scadenze per la loro attuazione;
- essere pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale Nazionale o in un documento ufficiale parimenti accessibile al pubblico e comunicati alla Commissione;
- prevedere che i risultati conseguiti siano controllati, riferiti alle competenti autorità e alla Commissione e resi accessibili al pubblico;
- prevedere, in caso di inosservanza, che gli Stati membri applichino le pertinenti disposizioni delle direttive attraverso misure legislative, regolamentari o amministrative.

La fissazione di requisiti comuni per gli accordi volontari, che sempre più dovranno trovare un posto di rilievo nell'attuazione delle politiche ambientali, nasce anche dall'esigenza di fornire un modello unico di riferimento che, pur garantendo flessibilità allo strumento stesso, assicuri il rispetto delle regole di trasparenza e di mercato e soprattutto il raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale.

Gli accordi possono, infatti, da un lato, anticipare la normativa con misure efficaci, riducendo il numero di interventi in campo legislativo e amministrativo, dall'altro, servire ad integrare la legislazione facilitandone l'applicazione.

In entrambi i casi devono, comunque, rispondere a specifici requisiti fissati a livello comunitario in grado di evitare possibili distorsioni della concorrenza tra i diversi Paesi dell'Unione e garantire, in ogni caso, il raggiungimento degli obiettivi e delle premesse della politica europea in materia di ambiente esplicitate dal principio di elevato livello di tutela, da quello precauzionale e dell'azione preventiva e del "chi inquina paga".

L'esigenza di un modello di riferimento comunitario per la definizione di strumenti di carattere volontario nasce anche dal fatto che, a livello dei diversi Paesi dell'Unione, lo strumento dell'accordo volontario è stato ampiamente utilizzato ma in maniera del tutto autonoma e spontanea.

I Paesi maggiormente avanzati nell'applicazione degli accordi volontari, hanno utilizzato questi strumenti in tutti i settori delle politiche ambientali, ma l'ambito in cui, in assoluto, l'accordo volontario ha avuto maggiore applicazione è il settore dei rifiuti.

L'applicazione più estesa degli accordi si riscontra in quei Paesi dove è maggiormente consolidata una cultura amministrativa di cooperazione tra i vari livelli istituzionali, dove risulta più avanzata l'attuazione delle politiche ambientali e praticata la negoziazione nei processi decisionali.

Per lo più, gli accordi volontari in materia di ambiente sono generalmente interpretati quali misure per rendere più efficace l'applicazione della legislazione ambientale, e quindi intesi come disposizioni di carattere amministrativo. Tali accordi si riferiscono, in genere, a singoli casi concreti e sono sottoscritti tra autorità competenti, settori industriali e anche altri settori di interesse, coinvolti in maniera specifica.

Alcuni Stati Membri come, ad esempio, i Paesi Bassi e la Danimarca affidano gran parte dell'attuazione delle disposizioni relative alla gestione dei rifiuti agli accordi volontari siglati tra l'Autorità pubblica e i settori industriali coinvolti; in alcuni casi lo strumento negoziale è stato utilizzato in diversi Paesi dell'Unione per introdurre misure ed obiettivi in materia di tutela dell'ambiente prima ancora della definizione a livello europeo di specifiche norme regolanti la materia (vedi veicoli a fine vita, rifiuti inerti da costruzione e demolizione, apparecchiature elettriche ed elettroniche).

Un'analisi delle esperienze in atto porta ad affermare che la migliore premessa per la riuscita di un accordo ambientale è costituita, non solo dalla definizione di specifici obiettivi ed impegni delle diverse parti coinvolte e da un accurato monitoraggio dei risultati raggiunti, ma, soprattutto, dall'individuazione dei vantaggi che le parti possono conseguire in virtù dell'accordo. I diritti e i doveri definiti da un accordo dovrebbero essere sostanzialmente equilibrati tra le parti.

4.2 GLI STRUMENTI NEGOZIALI NELLA NORMATIVA NAZIONALE

L'uso dell'accordo volontario, quale strumento di politica ambientale, è piuttosto recente nel nostro Paese, essendo stato introdotto in applicazione degli indirizzi comunitari, che hanno inteso integrare la normativa ordinaria di protezione dell'ambiente di tipo prescrittivo con strategie di tipo partecipato.

In conformità con il V Programma d'Azione sono stati previsti: strumenti fiscali, tariffari e finanziari; strumenti volontari di gestione ambientale quali i sistemi di gestione ambientale e della sicurezza (EMAS, ISO 14001, UNI 10617, OSHA

18001); la certificazione di prodotto (Ecolabel, ISO 14020); gli strumenti di comunicazione (bilanci ambientali, rapporti ambientali, dichiarazione ambientale) nonché, infine, gli accordi ambientali.

L'istituto degli accordi di programma trova la sua disciplina generale nelle leggi 142/90 e 241/90 che hanno codificato tale accordo come strumento per la regolazione consensuale delle attività di interesse comune delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente, la legge 662/96 sulla programmazione concertata, ha ampliato gli strumenti negoziali utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni prevedendo l'adozione di:

- Programmazione negoziata: (art. 2, comma 203, lett. a), L. 662/96).
- Intesa istituzionale di programma: (art.2, comma 203, lett. b), L. 662/96). L'intesa istituzionale di programma è l'unico modello di concertazione dalla cui partecipazione sono esclusi i soggetti privati.
- Accordo di programma quadro: (art.2, comma 203, lett. c), L. 662/96). Un esempio di accordo di programma quadro è costituito dall'accordo tra CONAI e ANCI di cui all'art. 41, comma 3, D.Lgs. 22/97.
- Patto territoriale: (art.2, comma 203, lett. d), L. 662/96).
- Contratto di programma: (art.2, comma 203, lett. e), L. 662/96).
- Contratto d'area: (art.2, comma 203, lett. a), L. 662/96).

Gli accordi volontari nel settore dei rifiuti sono stati recepiti nel nostro ordinamento attraverso il D.Lgs. 22/97 che, in numerose disposizioni ha previsto la possibilità di stipulare accordi e contratti di programma.

Agli strumenti negoziali il D.Lgs. 22/97 assegna un compito importante: essi rappresentano, da un lato, il superamento della vecchia logica del "command and control", dall'altro, l'elemento innovativo più efficace ai fini del raggiungimento degli ambiziosi obiettivi fissati dal decreto stesso in materia di prevenzione e recupero dei rifiuti.

L'art. 25 del D.Lgs. 22/97 disciplina, in termini generali, gli accordi e contratti di programma per l'attuazione dei principi e degli obiettivi stabiliti dal decreto e prevede, in particolare, che il Ministro dell'ambiente e tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive, possa stipulare appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici o con le imprese maggiormente presenti sul mercato o con le associazioni di categoria, che abbiano ad oggetto:

- l'attuazione di specifici piani di settore di riduzione, recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti;
- la sperimentazione, la promozione, l'attuazione e lo sviluppo di processi produttivi e di tecnologie pulite, idonei a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità, e ad ottimizzare il recupero dei rifiuti stessi;
- lo sviluppo di innovazioni nei sistemi produttivi

per favorire metodi di produzione di beni con impiego di materiali meno inquinanti e comunque riciclabili;

- le modifiche del ciclo produttivo e la riprogettazione di componenti, macchine e strumenti di controllo;
- la sperimentazione, la promozione e la produzione di beni progettati, confezionati e messi in commercio in modo da ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti e i rischi di inquinamento;
- la sperimentazione, la promozione e l'attuazione di attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero di rifiuti;
- l'adozione di tecniche per il reimpiego e il riciclaggio dei rifiuti nell'impianto di produzione;
- lo sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per l'eliminazione dei rifiuti e delle sostanze pericolose contenute nei rifiuti;
- l'impiego da parte dei soggetti economici e dei soggetti pubblici dei materiali recuperati dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- l'impiego di sistemi di controllo del recupero e della riduzione di rifiuti.

Lo stesso articolo stabilisce che il Ministro dell'ambiente e tutela del territorio di concerto con il Ministro delle attività produttive possa anche stipulare appositi accordi e contratti per:

- promuovere e favorire l'utilizzo dei sistemi di ecolabel e di ecoaudit;
- attuare programmi di ritiro dei beni di consumo al termine del loro ciclo di utilità ai fini del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero di materia prima, anche mediante procedure semplificate per la raccolta e il trasporto dei rifiuti, le quali devono comunque garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente.

L'art. 25, al comma 4 stabilisce, infine, che il Programma triennale di tutela dell'ambiente, di cui alla L. 28 agosto 1989, n. 305, individui le risorse finanziarie da destinare, sulla base di apposite disposizioni legislative di finanziamento, agli accordi e ai contratti di programma e fissa le modalità di stipula dei medesimi.

Lo strumento negoziale costituisce, inoltre, il presupposto per stabilire agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi, sempre nel rispetto delle norme comunitarie (articolo 4 del D.Lgs. 22/97).

In merito ai soggetti legittimati ad intervenire nella stipula degli accordi di programma il decreto ammette espressamente la partecipazione dei privati, tra i quali, assumono particolare rilievo, le imprese.

Il ricorso allo strumento negoziale è previsto anche in molte parti del D.lgs. 22/97 con lo scopo di dare un significativo impulso a tutte le azioni volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di prevenzione, recupero e corretto smaltimento; costituisce, inoltre, il presupposto per autorizzare la realizzazione di impianti di recupero all'interno di insediamenti industriali esistenti, in deroga ai piani regionali di gestione dei rifiuti, superando, in tal modo, la rigidità dei piani stessi.

Anche riguardo alla gestione dei rifiuti di imballaggio e dei beni durevoli viene espressamente previsto il ricorso all'istituto degli accordi volontari (articoli 41 e 44) con lo scopo di favorirne la riduzione, il riciclaggio ed il recupero.

L'art. 41, in particolare, prevede la stipula di un accordo di programma quadro tra CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) e ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), per l'attuazione del principio della corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e Pubbliche Amministrazioni.

Relativamente ai beni durevoli, l'articolo 44 prevede che il Ministro dell'ambiente e tutela del territorio di concerto con quello delle attività produttive promuova specifici accordi di programma tra produttori di tali beni, i distributori, ed i soggetti pubblici e privati che ne gestiscono la raccolta il recupero, il riciclaggio e lo smaltimento.

Gli accordi dovranno prevedere:

- la messa a punto di prodotti che rispondano alle priorità fissate dal decreto in termini di prevenzione e recupero dei rifiuti;
- l'individuazione di centri di raccolta, diffusi su tutto il territorio nazionale;
- il recupero ed il riciclo dei materiali costituenti i beni;
- lo smaltimento di quanto non recuperabile da parte dei soggetti che gestiscono il servizio pubblico.

4.3 GLI ACCORDI A LIVELLO NAZIONALE

Gli accordi a carattere nazionale presentano un profilo di vera politica ambientale e, in analogia agli altri Stati membri, vedono nel Ministero dell'ambiente e tutela del territorio il soggetto promotore dei negoziati, con l'obiettivo di stimolare il settore economico verso un nuovo equilibrio di lungo periodo, dove la riduzione degli impatti ambientali delle attività produttive rappresenta uno dei punti cardine dello sviluppo industriale nel suo complesso.

Gli accordi a carattere nazionale sono, in genere, stati stipulati su specifici aspetti ambientali (gestione dei rifiuti, consumo energetico) o sono stati conclusi da parte della Pubblica Amministrazione con specifici settori produttivi o singole aziende su più aspetti ambientali.

Per quanto riguarda gli accordi con i settori industriali, si citano, per il notevole rilievo rappresentato in questo settore, quelli stipulati dal Ministero dell'ambiente e tutela del territorio con importanti gruppi industriali quali:

- **FIAT**, con cui sono stati firmati otto Accordi tra il 1989 ed il 1997, attraverso i quali la casa automobilistica si è impegnata a mettere in atto una serie di azioni che coinvolgono varie aree d'intervento e comprendono gli aspetti di performance ambientale sia dei prodotti (sull'intero ciclo di vita) che dei processi. Uno degli accordi (1993) prevede il riciclaggio delle autovetture a fine vita

(programma F.A.R.E.) ed un altro prevede l'impegno da parte di FIAT a ridurre le emissioni di CO₂ dei nuovi autoveicoli del 20% entro il 2005 e del 25% entro il 2010 rispetto ai valori del 1990.

- **MONTEDISON**, con cui il Ministero ha siglato un "Protocollo d'intesa" nel dicembre 1998, attraverso il quale sono stabilite una serie di misure di cooperazione finalizzate a:
 - dare un contributo agli impegni internazionali presi dall'Italia in merito alla riduzione delle emissioni di gas di serra, con un obiettivo complessivo di riduzione della CO₂ pari a 10 milioni di tonnellate/anno;
 - favorire la riduzione, il riciclo e il recupero dei rifiuti e promuovere lo smaltimento degli stessi in condizioni di massima sicurezza;
 - stimolare ulteriormente l'innovazione e l'efficienza energetica ottenendo un bilancio positivo sia dal punto di vista dei risparmi, sia dal punto di vista della conservazione e della valorizzazione delle risorse naturali.

Il Protocollo prevede una serie di interventi volti, in particolare, all'innovazione di processi e prodotti, agli scambi di informazioni, a controlli e verifiche regolari finalizzati alla promozione di comportamenti favorevoli allo sviluppo sostenibile.

Nell'ambito del Protocollo, il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio si è impegnato nella promozione dei risultati, nell'alleggerimento degli adempimenti burocratici e nell'agevolazione al rilascio delle autorizzazioni; MONTEDISON ha definito 20 progetti promossi ed attuati dalle singole società del gruppo.

Pur essendo esiguo il numero degli accordi negoziali, già stipulati in materia di gestione dei rifiuti ai sensi del D.Lgs. 22/97, risultano, invece, numerosi quelli in corso di definizione. L'importanza di questo strumento viene, inoltre, sottolineata, anche dai nuovi orientamenti espressi dal disegno di legge delega per il riordino della legislazione in materia ambientale (AC 1798). L'art. 3, in materia di principi e criteri specifici per l'esercizio della delega nei settori di intervento, sottolinea l'importanza degli strumenti volontari prevedendo, tra l'altro, il passaggio dal regime di obbligatorietà a quello di volontarietà per tutti i Consorzi costituiti ai sensi del

D.Lgs. 22/97 ed il ricorso agli accordi di programma tra soggetti privati e Amministrazioni interessate anche per la gestione degli interventi di bonifica e messa in sicurezza.

Si riporta, di seguito, una rassegna dei principali accordi di programma stipulati o in corso di definizione nel settore dei rifiuti.

Rifiuti di imballaggio

Tra gli accordi volontari in materia di rifiuti, il primo stipulato è quello ANCI - CONAI, in materia di gestione degli imballaggi, come previsto dall'art. 41 del D.Lgs. 22/97. L'Accordo, sottoscritto in data 8 luglio 1999, e più volte modificato, stabilisce i criteri per:

- il ritiro dei rifiuti di imballaggio in raccolta differenziata secondo le indicazioni del Programma Generale di Prevenzione e gestione del CONAI;
- le compensazioni e le condizioni economiche delle quantità eccedenti il Programma Generale;
- i corrispettivi, le modalità organizzative, gli standard di qualità, il trasporto, le campagne di informazione, e l'eventuale pretrattamento per la valorizzazione di ciascun materiale;
- la raccolta promiscua dei rifiuti di imballaggi e frazioni merceologiche similari;
- il recupero energetico e il Combustibile Derivato da Rifiuti (CDR).

L'Accordo si applica attraverso la stipula di una convenzione tra il comune o il gestore delegato dal comune stesso e ogni singolo Consorzio di filiera.

Macchine fotografiche monouso

L'accordo, stipulato il 12 luglio 1999, fra il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio, il Ministero delle attività produttive ed alcune delle maggiori associazioni del settore chimico e fotografico, ha l'obiettivo di favorire il recupero dei rifiuti provenienti da questo settore e di attuare un sistema di raccolta, ritiro, riutilizzo delle macchine fotografiche monouso.

L'accordo prevede, per i soggetti firmatari, l'esclusione da una serie di adempimenti amministrativi dettati dalle norme sui rifiuti, relativi alle operazioni di trasporto, ritiro e raccolta, qualora ricorrano le seguenti condizioni:

Convenzioni stipulate (al 30 giugno 2002)

Materiale	n°soggetti convenzionati	N°abitanti	% popolazione coperta	n° comuni	%comuni serviti
Acciaio	317	34.823.063	60%	3.605	44%
Alluminio	356	34.428.020	60%	3.405	42%
Carta	416	41.393.068	72%	4.492	55%
Legno (*)	228	n.s.	-	n.s.	-
Plastica	866	50.710.084	88%	6.013	74%
Vetro	197	19.845.912	34%	1.877	23%

Fonte: Piano Generale di Prevenzione CONAI

(*) data la specificità delle convenzioni stipulate da RILEGNO i parametri "popolazione servita" e "comuni serviti" non sono confrontabili con quelli riportati per gli altri materiali

- le suddette operazioni vengano effettuate nel rispetto degli impegni assunti nell'accordo;
- le macchine fotografiche ritirate siano avviate in maniera effettiva ed oggettiva al riutilizzo per loro funzione originaria.

La responsabilità e la verifica degli impegni assunti sono affidati, esclusivamente, ai firmatari dell'accordo; non si prevede un soggetto terzo quale verificatore.

Beni durevoli

Come previsto dall'art. 44 del D.lgs 22/97, in Italia deve essere avviato un sistema di raccolta, recupero e riciclo dei Beni Durevoli (lavatrici, lavastoviglie, frigoriferi, PC, televisori e condizionatori).

Per questa tipologia di rifiuti, lo stesso art. 44, dispone che il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio, di concerto con il Ministero delle attività produttive, promuova specifici accordi di programma tra i produttori di tali beni, i distributori, i soggetti pubblici e privati che ne gestiscono la raccolta, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento. Tali accordi devono prevedere:

- la messa a punto di prodotti che rispondano alle priorità fissate dal decreto, in termini di prevenzione e recupero dei rifiuti;
- l'individuazione di centri di raccolta diffusi a livello nazionale;
- lo smaltimento di quanto non recuperabile da parte dei soggetti che gestiscono il servizio pubblico.

Fin dalla fase di entrata in vigore del D.lgs. 22/97, i produttori chiamati direttamente a rispondere della dismissione dei Beni Durevoli, hanno avviato un tavolo di lavoro con le parti interessate (distributori e riciclatori), per cercare di dar vita ad un sistema nazionale di raccolta e riciclo degli elettrodomestici.

Dal 1997, si sono susseguiti molti incontri che, ad oggi, non hanno ancora portato alla stipula dell'Accordo, in considerazione della necessità di conciliare posizioni a volte divergenti espresse dai soggetti interessati.

Fin dall'inizio si è puntato sulla costituzione di un Consorzio volontario dei produttori finalizzato a gestire sul territorio Nazionale l'intero flusso di rifiuti.

A fianco del testo di accordo di programma si è però posta, successivamente, la necessità di definire un Decreto Interministeriale per il cauzionamento di quelle aziende che, non aderendo all'accordo di programma, si sottraevano dall'avvio di un sistema di raccolta e riciclo dei propri elettrodomestici. Tutto ciò a svantaggio di chi doveva investire risorse per la gestione e l'organizzazione del Consorzio volontario.

L'imminente entrata in vigore della Direttiva in materia di gestione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, ha determinato la ripresa delle trattative per la definizione dell'accordo, in considerazione del fatto che, la stessa direttiva, pre-

vede che le aziende produttrici di apparecchiature, in caso di accordi già presenti negli Stati Membri, possano mantenere il sistema in atto per 10 anni, evitando alcune restrizioni previste dalla medesima Direttiva.

Pali telefonici in legno disinstallati

Il Ministero dell'Ambiente e tutela del territorio, il Ministero delle attività produttive, la Conferenza Stato - Regioni, Telecom S.p.a., imprese di recupero stanno mettendo a punto una proposta di Accordo di Programma per la prevenzione della produzione dei rifiuti derivanti dalla gestione dei pali telefonici in legno disinstallati, ivi compresi quelli impregnati con sostanze preservanti anche contenenti creosoto o sali di CCA (rame cromo arsenico), provenienti dalla manutenzione delle linee telefoniche.

L'Accordo è finalizzato a favorire una corretta ed efficace gestione dei pali disinstallati e a garantire una maggiore tutela ambientale anche mediante la riduzione della pericolosità e della quantità dei rifiuti.

Telecom Italia S.p.a. utilizza i pali impregnati per la realizzazione delle linee aeree della rete telefonica; il trattamento preservante consente di garantire adeguate condizioni di durata e stabilità del palo, che è in grado di svolgere la sua funzione per periodi di tempo più lunghi rispetto a quelli che avrebbe il legno non trattato.

L'Accordo prevede che i pali delle linee telefoniche siano sottoposti a periodiche operazioni di manutenzione che comportino la graduale sostituzione dei pali impregnati con creosoto e CCA. Il documento è completato da quattro allegati tecnici che individuano i diversi flussi di rifiuti generati dalle operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria e definiscono le competenze dei diversi soggetti coinvolti nell'intero ciclo di vita dei prodotti. Nel dettaglio, sono specificati i criteri generali per la manutenzione delle palificazioni, per lo stoccaggio presso le imprese di rete, per la verifica tecnico strutturale dei pali da riutilizzare, nonché le procedure di gestione dei rifiuti prodotti dalla disinstallazione dei pali. Sono, infine, individuate le possibili destinazioni per la commercializzazione e la metodica da applicare nel processo di detossificazione, per ridurre la concentrazione delle sostanze impregnanti al disotto dei limiti previsti dall'art. 2 della decisione 2000/532/CE e successive modificazioni, al fine di classificare i rifiuti come non pericolosi.

Per l'attuazione degli impegni previsti dall'Accordo, Telecom S.p.a. e le imprese di recupero si impegnano a comunicare annualmente ai Ministeri dell'ambiente e tutela del territorio e delle attività produttive nonché all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti e all'APAT le informazioni relative alla percentuale di sostituzione dei pali degradati, alle quantità di pali reimpiantati avviati alla commercializzazione e alle quantità di rifiuti di pali avviati a operazioni di riciclaggio, recupero e/o smaltimento.

Le Regioni si impegnano a promuovere, presso i soggetti istituzionalmente competenti, l'adozione di misure tese a favorire la prevenzione della produ-

zione di rifiuti e la gestione dei pali dismessi, anche attraverso il reimpiego dei pali trattati per la realizzazione di lavori ed opere di loro competenza con particolare riguardo ai lavori di sistemazione idraulica e agro forestale, tenendo conto delle disposizioni della direttiva 2001/90/CE in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi.

E', inoltre, allo studio un Accordo di programma sulla gestione delle *traversine di legno provenienti dalla rete ferroviaria*, proposto dalle Ferrovie dello Stato.

L'accordo, vista l'analogia delle due tipologie di rifiuti, è stato redatto sulla base del citato Accordo sulla gestione dei pali telefonici dismessi che, presentando caratteristiche molto simili a quelle delle traversine impiegate nelle linee ferroviarie, determinano analoghe problematiche di gestione.

Rifiuti inerti

I rifiuti derivanti dalle attività di costruzione e demolizione costituiscono uno dei flussi prioritari di rifiuti ai quali l'Unione Europea dedica una particolare attenzione.

Si tratta di tipologie di rifiuti per le quali sono necessarie particolari azioni volte ad ottimizzarne la gestione. In quest'ottica, il Ministero delle attività produttive, a partire dal 1998, ha avviato un'iniziativa (Tavolo di lavoro) per individuare le problematiche esistenti rispetto alla gestione di questa tipologia di rifiuti e per trovare le opportune soluzioni, volte a favorirne la riduzione, il riciclaggio e il recupero.

I Ministeri competenti stanno lavorando all'individuazione delle semplificazioni di carattere amministrativo applicabili ai sottoscrittori dell'Accordo anche alla luce degli orientamenti espressi in materia a livello comunitario.

Rifiuti di imballaggio dei prodotti fitosanitari

All'Accordo, che ha per oggetto la gestione dei rifiuti d'imballaggio di prodotti fitosanitari nonché dei rifiuti costituiti da prodotti fitosanitari inutilizzati o scaduti, partecipano le principali Associazioni del settore agricolo (Coldiretti, Confagricoltura, Cia), Agrofarma (Federchimica), della distribuzione (Agriteam, Assocap, Compag ed Unacop), delle macchine agricole (Unima, Enama), nonché il Conai ed il Corepla ed è, inoltre, aperto all'adesione di altri soggetti.

L'Accordo, di durata triennale, rinnovabile, ormai prossimo alla stipula, ha la finalità di favorire una corretta ed efficace gestione dei rifiuti d'imballaggio di prodotti fitosanitari e di garantire una maggiore tutela ambientale anche mediante la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti.

In particolare si pone gli obiettivi di promuovere:

- la riduzione della quantità, del volume e della pericolosità degli imballaggi primari di prodotti fitosanitari;
- la produzione di prodotti fitosanitari a minor impatto ambientale.

Per quanto concerne le semplificazioni, è previsto – per gli imballaggi sottoposti a specifiche modalità d'uso e classificati non pericolosi secondo le Linee guida allegate all'Accordo stesso – che il trasporto per il conferimento presso le apposite aree territoriali di raccolta sia esonerato dall'obbligo del formulario di cui all'art. 15 del D. Lgs. 22/97.

Ai fini della sottoscrizione dell'Accordo, è stato richiesto il concerto formale ai Ministeri delle attività produttive, delle politiche agricole e della salute.

Toner esauriti

L'Accordo, attualmente in fase di definizione, vede il coinvolgimento del Consorzio Ecoqual'IT (Consorzio volontario per la tutela della qualità in tutte le fasi di produzione, uso, rigenerazione e smaltimento dei materiali di consumo e degli accessori per le apparecchiature informatiche e per l'ufficio) e delle Poste Italiane S.p.A.

Detto Accordo intende promuovere:

- la prevenzione della produzione dei rifiuti non pericolosi costituiti da cartucce toner, cartucce inchiostro e nastri contenuti in apparecchiature per l'informatica e le telecomunicazioni destinate alla riproduzione di documenti in materiale cartaceo;
- l'attuazione di programmi di raccolta selettiva e restituzione al fabbricante dei citati rifiuti;
- il riciclaggio di parti e componenti degli stessi rifiuti, nonché il recupero di materia e di energia ed il corretto smaltimento di quanto non riciclabile/recuperabile.

Al fine di conseguire gli obiettivi esposti, l'Accordo prevede il raggiungimento di target quantificati di riduzione dei rifiuti di toner esauriti derivanti da attività "small office" e "home office", da raggiungere nel primo, secondo e quinto anno dalla sottoscrizione dell'accordo stesso.

Il modello di gestione ipotizzato prevede l'invio, tramite spedizione postale, dei toner esauriti ad appositi centri di raccolta e selezione individuati dal Consorzio Ecoqual'IT che provvederanno all'individuazione dei materiali suscettibili di recupero di materia o di energia rispetto a quelli destinati allo smaltimento.

Per il monitoraggio ed il controllo dell'attuazione dell'Accordo, è prevista la costituzione di un apposito Comitato di gestione.

4.4 GLI ACCORDI SU SCALA LOCALE

Gli Enti locali che svolgono funzioni di programmazione, quali le Regioni e le Province, negli ultimi anni, hanno iniziato a ricorrere ad accordi e contratti di programma per ottimizzare la gestione di alcune tipologie di rifiuti. Le iniziative condotte hanno riguardato alcuni rifiuti che presentano caratteristiche tali da rendere necessarie azioni volte a semplificare la gestione di alcuni procedimenti amministrativi. In particolare, gli Enti pubblici, attraverso la stipula di accordi di programma, hanno in-

teso favorire la gestione integrata dei rifiuti con la partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati a vario titolo coinvolti, con lo scopo di:

- migliorare l'efficacia dei controlli pubblici;
- semplificare gli oneri burocratici a carico delle imprese;
- agevolare l'adozione di sistemi di raccolta differenziata, il riciclaggio e recupero;
- mettere a disposizione dell'utenza idonei servizi di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Il settore nel quale è stato concluso il maggior numero di accordi è quello dei *rifiuti agricoli*, in considerazione della dispersione sul territorio delle aziende del settore e della presenza di strutture consolidate di servizi territoriali a loro disposizione (es. ex consorzi agrari, cooperative, ecc.), della presenza di diverse tipologie di rifiuto (contenitori per fitofarmaci, oli per motore, batterie, teli di polietilene, ecc.) che gli operatori si trovano a dover gestire.

Le Regioni Emilia Romagna¹, Toscana² e Piemonte³ hanno adottato degli "schemi tipo" di accordo, da utilizzare a livello provinciale per la conclusione di specifici accordi nel proprio territorio. A seguito di tali interventi, risulta che hanno concluso accordi di programma di settore, le Province di Bologna, Modena, Forlì, Ferrara, Reggio Emilia, Rimini, Pisa, Alessandria, Asti e Verbania. Risulta, inoltre, che altri accordi per la gestione dei rifiuti agricoli sono stati conclusi nelle Province di Padova, Pesaro e Rieti.

Per quanto riguarda i *rifiuti inerti*, è stato siglato, il 1° febbraio 2001 un accordo di programma tra la Regione Marche, gli enti locali e le associazioni di categoria e soggetti privati interessati. Anche in Emilia Romagna si sta procedendo in questa direzione; fra le diverse iniziative si segnala l'Accordo siglato dalla Provincia di Bologna con le Categorie interessate.

Fra le molte iniziative si segnalano, in particolare, le seguenti:

- Accordo di Programma per la gestione integrata dei rifiuti nel territorio siglato il 1° giugno 2001 dal CONAI, con il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio, la Regione Friuli Venezia Giulia, la Provincia di Udine, la Provincia di Trieste, il Comune di Trieste, il Comune di Udine, il Comune di Tavagnacco ed il Comune di San Giovanni al Natisone, con la finalità di incrementare i livelli di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e di quelli assimilati prodotti dalla piccola e media industria;
- Regione Emilia Romagna: Accordo di programma con le Ferrovie dello Stato S.p.A. per il recupero dei rifiuti da traverse e altri manufatti in legno provenienti dallo smantellamento di linee ferroviarie;

- Provincia di Grosseto: Accordo di programma per il riutilizzo dei gessi rossi provenienti dal ciclo di produzione del biossido di titanio, siglato il 12 aprile 2000;
- Regione Veneto: sono state definite le condizioni generali per la definizione di un Accordo di programma con il Consorzio Nazionale Compostatori e i vari gestori degli impianti di compostaggio, per l'ottimizzazione della gestione degli impianti e il monitoraggio della qualità del compost;
- Il Consorzio Italiano Compostatori ha concluso alcuni Accordi di programma con alcune regioni per lo sviluppo della raccolta differenziata delle frazioni organiche, il trattamento di compost e l'impiego del prodotto: oltre al Veneto hanno stipulato accordi, la Regione Emilia Romagna, l'Agenzia Regione Recupero Risorse per la Toscana e l'Agenzia Laziale Ambiente, mentre sono in fase di stipula gli accordi di programma con Umbria e Marche.

Anche nel caso degli accordi di programma su scala locale, si registra la difficoltà, da parte degli Enti locali, di individuare in modo puntuale le semplificazioni amministrative applicabili ai sottoscrittori degli Accordi, in considerazione del fatto che tali semplificazioni verrebbero introdotte a livello locale, e, pertanto, non in linea con quanto disposto dall'art. 4 del D. Lgs. 22/97.

¹ Delibera di Giunta n. 1999/80 del 01/02/1999

² Delibera di Giunta n. 139 del 14/02/2000

³ Delibera di Giunta n. 44-27642 del 21/06/1999