

APPENDICE B

B. La gestione dei rifiuti negli Ambiti Territoriali Ottimali

1. INTRODUZIONE

Il D.Lgs 22/97 introduce con l'art. 5 comma 5, il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi gli accordi regionali o internazionali esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Coerentemente con quanto previsto nell'art. 5, nell'art. 23 viene introdotto il concetto di ATO (Ambito Territoriale Ottimale) per la gestione dei rifiuti urbani.

Salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, l'ATO si identifica con la provincia e deve assicurare una gestione unitaria dei rifiuti urbani.

In questa sessione vengono proposti alcune realtà autosufficienti al fine di individuare le pratiche correnti di gestione dei RU, i principi ispiratori e le modifiche intervenute a seguito dell'emanazione del D.Lgs 22/97.

2. METODOLOGIA D'INDAGINE

Nel presente rapporto viene analizzata la gestione dei rifiuti urbani nell'ATO di SIENA, nella provincia di VERONA e di FROSINONE.

Il criterio di scelta è stato in parte "geografico", cioè è stata scelta una provincia del nord Italia (Verona), Siena come ATO del centro Italia e Frosinone nel sud Italia (avendo escluso le regioni commissariate), in parte in relazione alle scelte gestionali adottate.

I dati utilizzati nel presente lavoro sono stati forniti dalle ARPA, dalle Province, dai gestori della raccolta e degli impianti di trattamento e si riferiscono in alcuni casi al 1999 ed in altri al 2000.

Tali dati, elaborati dall'ANPA, permettono di delineare la rispondenza delle scelte effettuate dall'ATO o dalla provincia con i dettami del D.Lgs 22/97.

3. FROSINONE

La Provincia di Frosinone, con una popolazione di circa 500.000 abitanti, comprende 91 Comuni le cui attività di raccolta del RU indifferenziato sono svolte in maniera autonoma da ogni Comune men-

tre la raccolta differenziata per 72 Comuni è gestita da un'unica società; per 6 è gestita autonomamente, i restanti comuni non la effettuano.

Situazione attuale

Nel 1999¹ la produzione di rifiuti urbani (Fig. 1 e 2) è stata di 177.741 tonnellate, di cui l'1,6% è raccolto in modo differenziato.

La raccolta del *rifiuto indifferenziato* è gestita in maniera autonoma da ciascun Comune con modalità differenti in quanto i Comuni della provincia di Frosinone hanno caratteristiche ed esigenze molto diverse.

I RU indifferenziati vengono trasportati, a cura dei singoli Comuni, a 3 centri di trasferta dislocati sul territorio provinciale dai quali il gestore dell'impianto di selezione secco umido di Colfelice, provvede a trasportarli presso il proprio impianto.

Per alcuni Comuni, situati nelle vicinanze di Colfelice, i RU indifferenziati sono trasportati direttamente all'impianto di selezione.

Tale impianto, che tratta quindi tutti i RU indifferenziati raccolti (circa 174.187 t/a), è caratterizzato da un processo di selezione meccanica (con vaglio rotante) della frazione secca da quella umida con recupero della frazione metallica (ferro ed alluminio). L'impianto è in grado di selezionare anche la carta e gli imballaggi in plastica.

La frazione secca viene confezionata in balle ed inviata, in attesa che entri in funzione il termovalorizzatore di CDR di S. Vittore, provvisoriamente nella discarica di Pontecorvo (in via di esaurimento). La frazione organica viene stabilizzata mediante un processo di maturazione in cumuli ed utilizzata come ricopertura di discarica. In considerazione della ridotta vita residua della discarica attualmente in esercizio, la provincia di Frosinone si è attivata per individuare un nuovo sito di discarica a servizio dell'impianto.

L'impianto di termovalorizzazione di S. Vittore, che sarà avviato entro il 2001, con una potenzialità termica di circa 52 MW, consente di trattare 290 t/giorno di CDR (circa 96.000 t/a). L'impianto è a griglia mobile raffreddata ad acqua con camera di post combustione. La linea di depurazione fumi prevede un trattamento selettivo non catalitico (SNC) per la riduzione degli ossidi di azoto, un reattore a semi secco con iniezione di una soluzione di idrossido di calcio e carbone attivo ed infine un filtro a manica. La linea di recupero energetico è costituita da una caldaia che produce vapore a 45 bar e a 420 °C che viene poi inviato in una turbina a vapore. La potenza del gruppo è di circa 12,5

¹ Dati forniti dall'Amministrazione Provinciale di Frosinone ed elaborati da ANPA

MWe di cui 2 MWe sono necessari alla conduzione dell'impianto stesso e 10,5 MWe saranno inviati nella rete ENEL.

La *raccolta differenziata*, (R.D.) avviata gradualmente solo nel Luglio 1998, coinvolge, al 1999, 78 comuni su 91 e prevede in molti comuni la raccolta, mediante contenitori stradali, del multimateriale (plastica, vetro, contenitori metallici) e della carta, in altri la raccolta monomateriale.

Tale raccolta è gestita per 69 Comuni (a cui si sono aggiunti successivamente 3 Comuni) da un'unica società vincitrice della gara indetta dalla Provincia che si è fatta carico di organizzare la gestione della R.D per conto dei 69 Comuni che avevano aderito all'iniziativa. Le attività di raccolta dei restanti 6 Comuni sono svolte in maniera autonoma.

Rispetto al totale dei rifiuti raccolti in modo differenziato, l'incidenza di raccolta del vetro è del 30%, della plastica del 22,5%, dei metalli del 6,4%, della carta e cartone del 37,5% e di altri rifiuti² del 3,6%.

La *raccolta selettiva* riguarda le pile, i farmaci, i contenitori T/F e gli ingombranti ed è pari a circa lo 0,38% della produzione dei rifiuti.

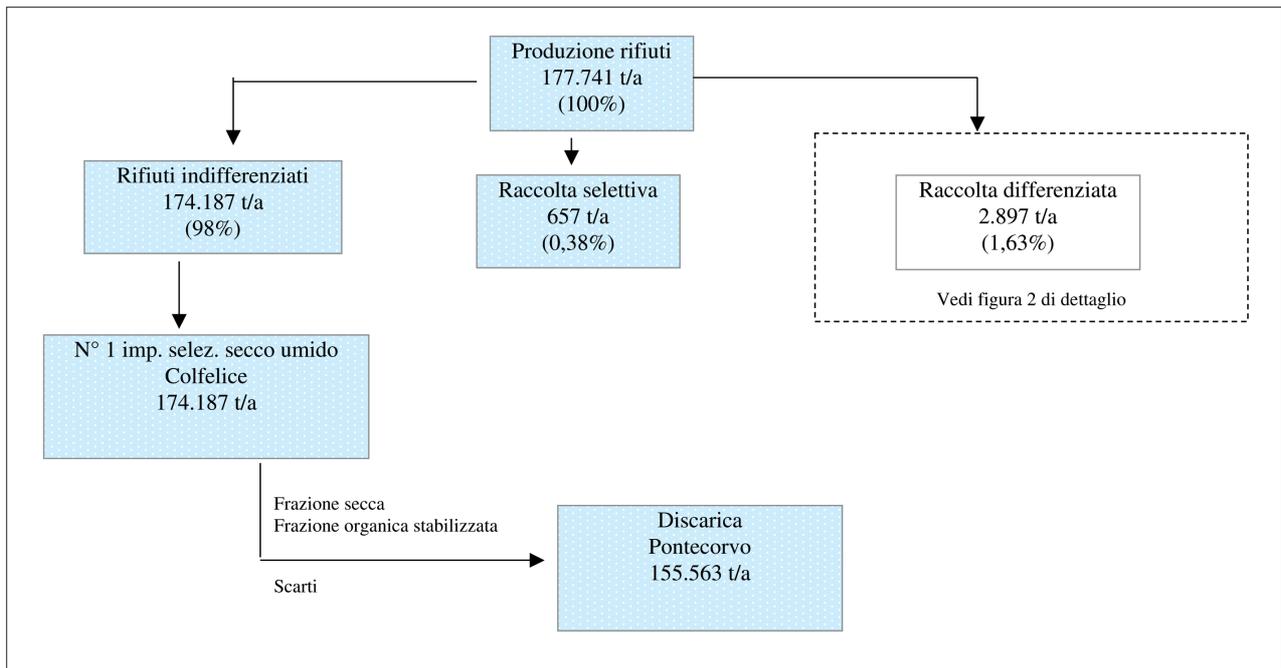
Il bilancio di massa (Fig. 1) evidenzia come la provincia di Frosinone risulta in grado di smaltire all'interno della provincia i propri rifiuti.

La gestione, ad oggi, non raggiunge gli obiettivi previsti dal D.Lgs. 22/97. Infatti dall'analisi dei dati disponibili per l'anno 1999, si evince che la R.D. si attesta solo all'1,6% (sulla produzione totale di rifiuti) rispetto all'obiettivo del 15% fissato dal decreto entro il 1999.

Riguardo al panorama impiantistico, anche se attualmente esso non è rispondente ai criteri del D.Lgs. 22/97, la Provincia ha creato le premesse per una gestione dei rifiuti indifferenziati rispondente alla normativa. Infatti con l'avvio del termovalorizzatore di S. Vittore l'intero ciclo dei RU indifferenziati avrà una gestione unitaria che prevede il recupero della frazione organica con la produzione di stabilizzato da utilizzare per ripristini ambientali e la produzione di frazione secca che sarà avviata al termovalorizzatore di S. Vittore per recupero energetico.

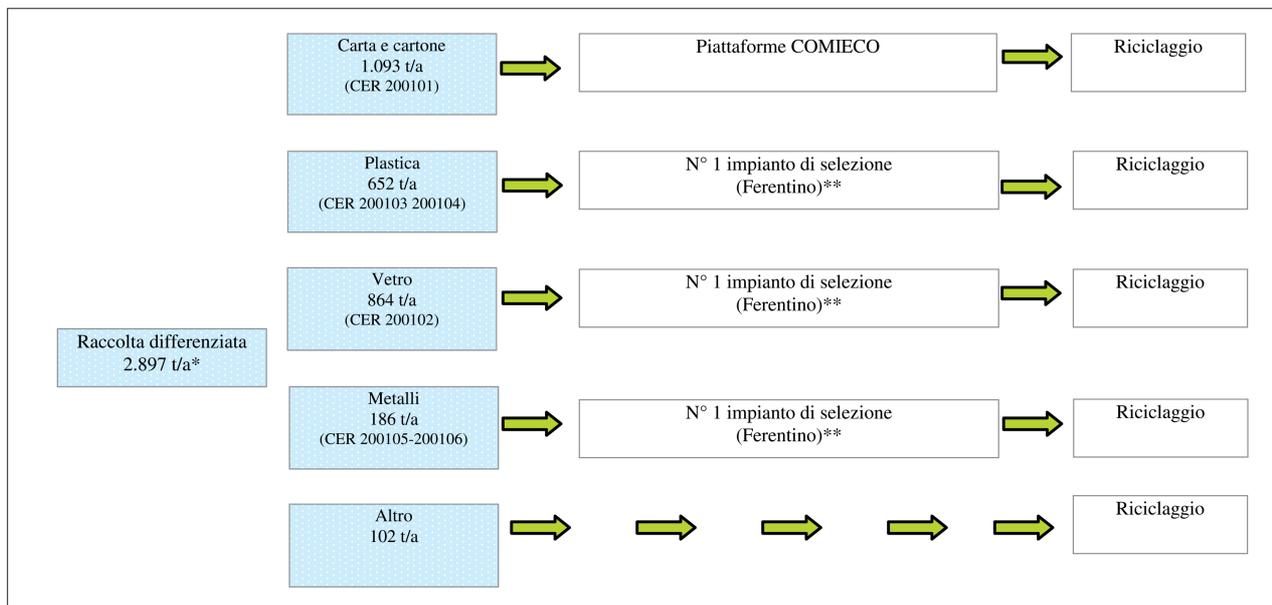
Le discariche della provincia, quindi, a regime avranno il solo compito di smaltire la parte residua proveniente dagli impianti di trattamento.

Figura 1 - Gestione dei rifiuti urbani nella Provincia di Frosinone (1999)



² Rifiuti ingombranti, altro.

Figura 2 - Raccolta differenziata nella Provincia di Frosinone (1999)



* Dati forniti dall'Amministrazione Provinciale di Frosinone ed elaborati da ANPA.

** Nei comuni dove il vetro, la plastica ed i contenitori metallici vengono raccolti insieme, questi vengono inviati all'impianto di selezione

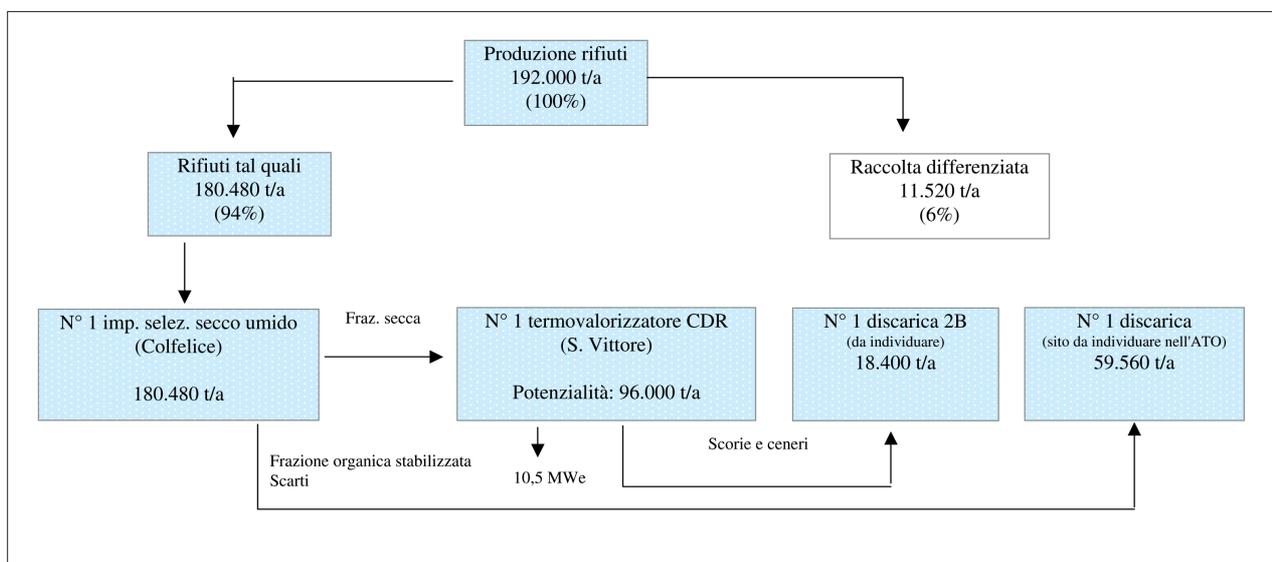
Situazione al 2002

L'obiettivo che la Provincia di Frosinone si pone con l'entrata in funzione del termovalorizzatore (prevista entro l'anno 2001) è quello di limitare lo smaltimento in discarica ai soli scarti degli impianti di trattamento. Inoltre la Provincia di Frosinone prevede di aumentare costantemente la percentuale di rifiuti raccolti in modo differenziato, senza tuttavia avere fissato degli obiettivi specifici.

Di seguito si riporta uno schema della gestione futura (Fig. 3) a seguito dell'entrata in funzione del termovalorizzatore (l'anno preso come riferimento è il 2002).

Le percentuali e le quantità espresse, non essendo un Piano provinciale della gestione dei rifiuti, sono valori stimati da ANPA sulla base degli andamenti di crescita attuali sia per la produzione che per la raccolta differenziata.

Figura 3 - Gestione dei rifiuti urbani nella Provincia di Frosinone (2002) (dati stimati da ANPA)



4. SIENA

La Provincia di Siena costituisce l'ATO 8 (L.R. n° 25 del 18 maggio 1998 e Legge n° 142/90 art. 25) e comprende 36 Comuni (244.832 abitanti) le cui attività di raccolta, trasporto e smaltimento sono svolte in gran parte dalla società Sienambiente S.p.A.

In particolare in 21 comuni la società svolge la raccolta dei RU, in 30 comuni la raccolta differenziata delle più importanti frazioni e in 31 comuni si occupa dello smaltimento.

Situazione attuale

Sulla base dei dati forniti da Sienambiente S.p.A. ed elaborati dall'ANPA, nel 2000³ la produzione di rifiuti urbani (Fig. 4 e 5) è stata di 137.286 t/a, di cui circa il 22% è raccolto in modo differenziato.

Il rifiuto indifferenziato viene raccolto con modalità differenti in quanto i Comuni serviti hanno caratteristiche ed esigenze molto diverse.

Il servizio di raccolta dei rifiuti urbani si avvale, per la maggior parte, di autocompattatori ad operatore unico, automezzi che effettuano le operazioni di svuotamento e di riposizionamento dei cassonetti in modo automatico con l'utilizzo del solo autista.

Gli "operatori unici" vengono utilizzati nelle vie e strade sufficientemente larghe per operare in modo efficace e con disturbi minimi per l'utenza. Gli autocompattatori tradizionali, spesso di dimensioni più ridotte e che richiedono la presenza di 1 o 2 addetti al seguito, vengono utilizzati nei centri

storici ed in tutte quelle zone in cui, per motivi di spazio, non è possibile accedere con gli operatori unici.

Circa la frequenza di raccolta si va dai centri storici che richiedono interventi giornalieri per lo svuotamento dei cassonetti e una costante pulizia, ai piccoli centri di montagna, dove il servizio può svolgersi in modo ugualmente efficiente intervenendo anche 2 o 3 volte a settimana.

I rifiuti indifferenziati raccolti sono avviati in parte (13%) ad un termovalorizzatore sito a Poggibonsi mentre la restante quota (87%) è avviato a smaltimento (discarica) senza alcun pretrattamento. Tutti gli impianti sono gestiti dalla società Sienambiente S.p.A. ad eccezione di una piccola discarica gestita direttamente dal Comune di Pienza.

Il termovalorizzatore, che può arrivare a smaltire fino a 21.000 t/a, è del tipo a griglia mobile con camera di post combustione. La linea di depurazione fumi prevede una torre di condizionamento con insufflazione di aria per abbassare la temperatura dei fumi, un reattore a secco con iniezione a bicarbonato di sodio e carboni attivi ed un filtro a manica. La linea di recupero energetico è costituito da una turbina a vapore; la potenza del gruppo è di circa 1,2 MWe di cui 0,5 MWe necessari alla conduzione dell'impianto e 0,7 MWe inviati nella rete ENEL.

Attualmente le discariche in esercizio sono in totale 8 ed hanno una capacità residua che varia da un minimo di 10.000 m³ ad un massimo di 270.000 m³ come riportato in dettaglio nella tabella seguente.

IMPIANTI DI DISCARICA - CAPACITÀ RESIDUA DAL GENNAIO 2001

Asciano	Dato non disponibile.
Abbadia San Salvatore (2B)	
(è stata sempre utilizzata come discarica di 1 ^a cat.)	94.000 m ³ + progetto di ampliamento
Monteroni	40.000 m ³
Castelnuovo Berardenga	40.000 m ³
Chianciano	25.000 m ³
Pienza	Dato non disponibile
Monticiano	10.000 m ³
Sinalunga (2B)	270.000 m ³

Relativamente alla *raccolta differenziata* (R.D.) (21,7%), le frazioni merceologiche raccolte sono carta e cartone che rappresenta il 37,02% del totale dei rifiuti raccolti in modo differenziato, il vetro (16,07% della R.D.), gli scarti verdi e la frazione

organica (24,49% della R.D.), la plastica (3,26% della R.D.), i contenitori metallici (0,71% della R.D.), i materiali ferrosi (12,34% della R.D.), altri rifiuti⁴ (6,10% della R.D.).

³ I dati sulla produzione di RSU sono relativi al 2000 per i Comuni e i servizi gestiti dall'Azienda mentre per gli altri sono riferiti al 1999 o sono proiezioni a fine 2000 di dati dichiarati dai comuni non serviti da Siena Ambiente S.p.A.

⁴ Beni durevoli, Legno, Tessili, altro.

La *raccolta selettiva* riguarda le pile, i farmaci, i contenitori T/F ed è pari a circa lo 0,1% della produzione dei rifiuti.

Da un punto di vista organizzativo la raccolta differenziata viene effettuata congiuntamente per vetro, plastica e lattine. La carta viene raccolta separatamente con cassonetti stradali o cestoni, mentre la frazione organica è raccolta per mezzo di piccoli cassonetti stradali apribili tramite una chiave metallica in possesso degli utenti (ciò al fine di limitare i conferimenti errati).

Per la raccolta delle altre frazioni merceologiche (es. beni durevoli, ingombranti rifiuti pericolosi, ecc.), vi sono dieci stazioni ecologiche attrezzate ed altre sono in fase di realizzazione (il piano provinciale prevede che ciascun comune si doti di una stazione ecologica).

La frazione organica, congiuntamente al verde, viene inviata all'impianto di compostaggio di Monteroni d'Arbia avente una capacità di circa 9.000 t/a. L'impianto è caratterizzato da una sezione per la miscelazione della frazione organica con la frazione verde. Il materiale scaricato dal miscelatore viene inviato ad un processo di biossidazione accelerata con insufflazione d'aria. Il compost dopo un periodo di maturazione viene sottoposto a raffinazione. I quantitativi ottenuti, a fronte della suddetta potenzialità, sono di circa 4.500 t/a.

Dal bilancio di massa di seguito riportato (Fig. 4) si evidenzia come l'ATO di Siena risulta in grado di smaltire all'interno della provincia i propri rifiuti, ma ancora non risponde totalmente a quanto previsto dal decreto Ronchi soprattutto per quanto riguarda lo smaltimento in discarica delle sole frazioni inerti.

Nello specifico, rispetto al 1997, anno di emanazione del D.Lgs. 22/97, sono avvenuti numerosi cambiamenti come l'istituzione dell'ATO nel 1998, la crescita del tasso di R.D. (che in quell'anno era del 8% e che oggi è aumentato di circa 14 punti percentuali grazie anche all'avvio della R.D. dell'organico) rispettando così gli obiettivi di raccolta differenziata fissati nell'art. 24 per l'anno 1999.

Allo stesso tempo rispetto all'anno 1997 risulta mutato anche il panorama impiantistico.

Nel 1998 è entrato in funzione l'impianto di compostaggio (con una capacità di 9.000 t/a) per la valorizzazione della frazione organica da raccolta differenziata e del verde (gestito da Siena Ambiente e localizzato nel Comune di Monteroni d'Arbia Siena) con produzione di compost di qualità.

Nel 1997 è stata avviata la ristrutturazione del termovalorizzatore (21.000 t/a) in località Foci a Poggibonsi al quale è stata aggiunta la sezione per il recupero energetico (1,5 MWe).

Figura 4 - Gestione dei rifiuti urbani nell'ATO della provincia di Siena (2000)

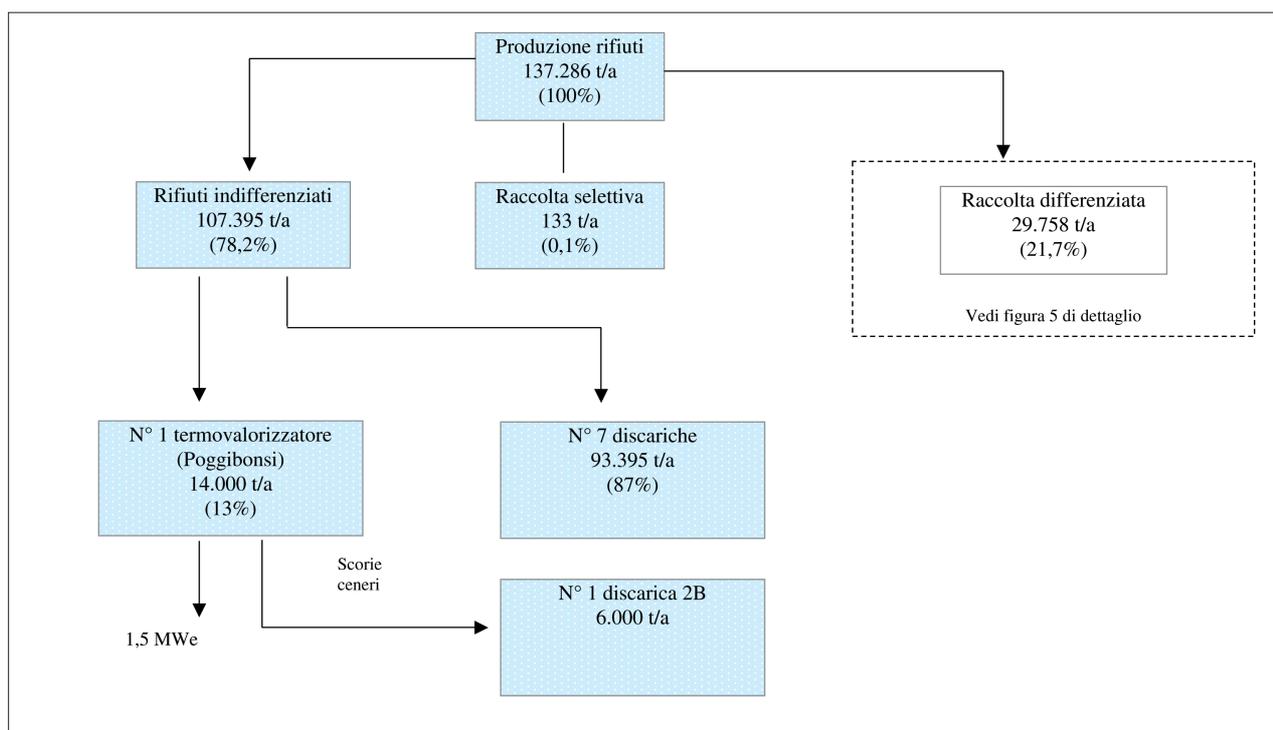
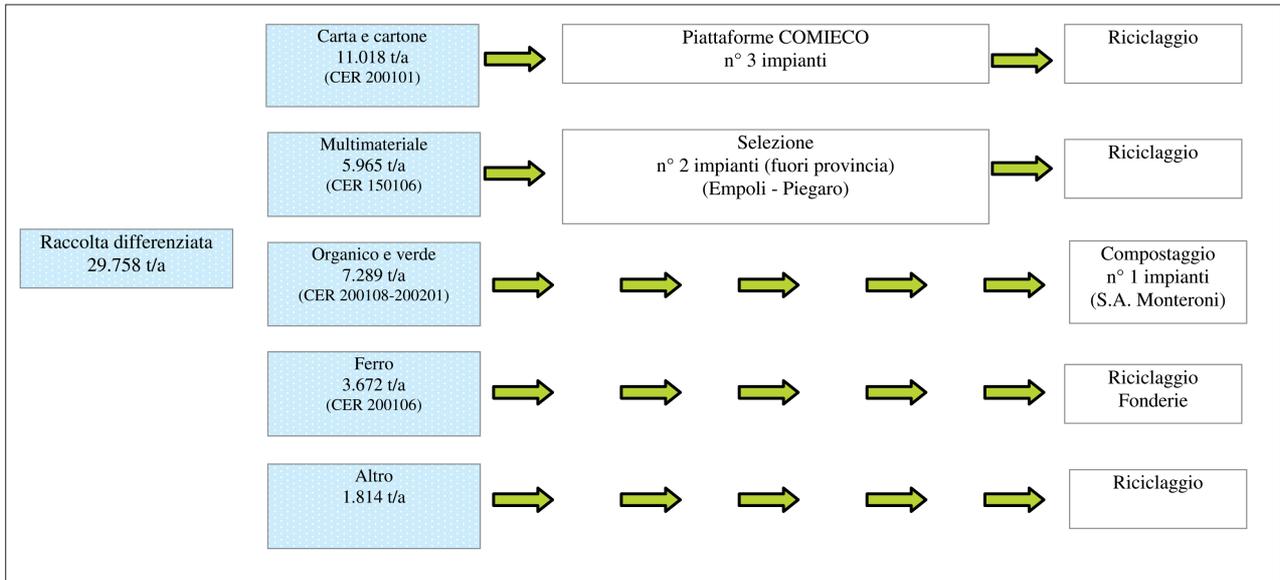


Figura 5 - Raccolta differenziata nell'ATO della provincia di Siena (2000)



Situazione al 2004

L'obiettivo che l'ATO di Siena si pone entro l'anno 2004 (Fig. 6) è quello limitare lo smaltimento in discarica ai soli scarti di trattamento del rifiuto attraverso:

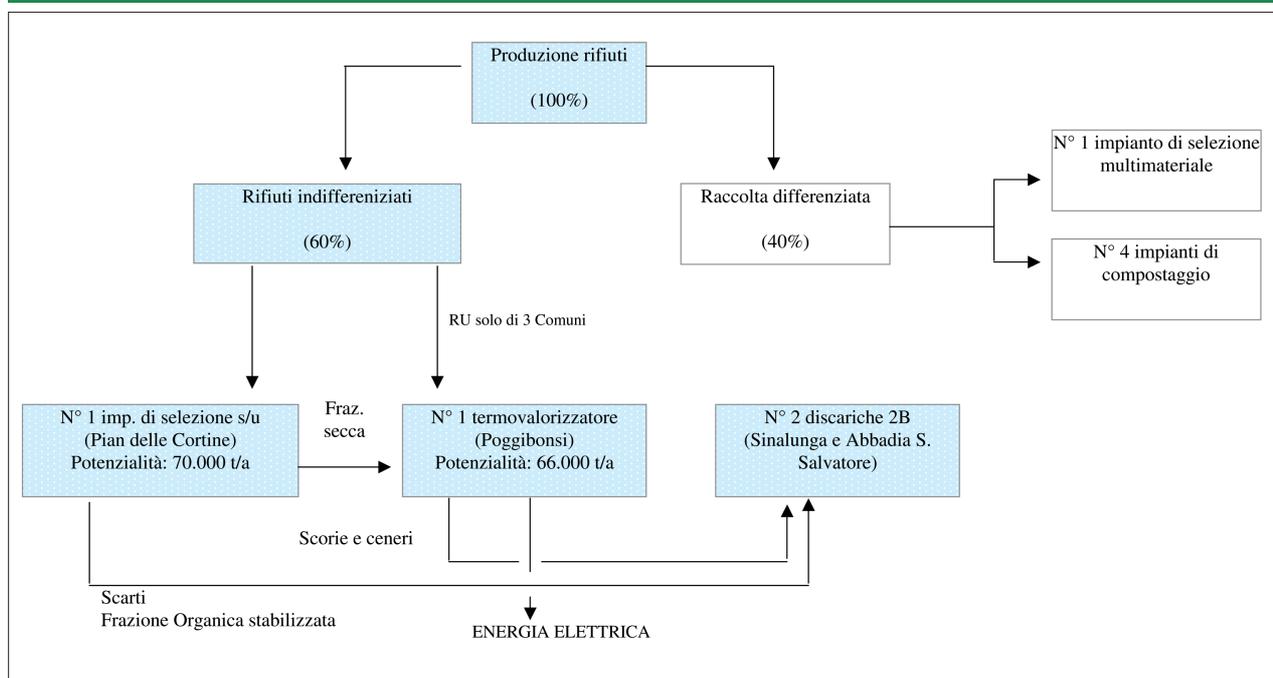
1. Incentivazione della raccolta differenziata.
Il Piano provinciale, approvato con Delibera GRT del 10 maggio 1999 n° 537, fissa una media provinciale di raccolta differenziata del 40% al 2003 con tendenza al 50%. Tale percentuale scaturisce dalla sommatoria delle percentuali di raccolta differenziata fissate per ogni Comune e frazione di Comune in relazione al numero di abitanti, alla pressione turistica e alla posizione geografica. Ad esempio, hanno l'obbligo di effettuare la raccolta della frazione organica i comuni con un numero di abitanti superiore a 3000 ed è previsto dal piano regionale un'attribuzione di un ulteriore 1% per quei comuni che dotano di un compostatore domestico il 3% almeno dei cittadini residenti;
2. la costruzione di un impianto di selezione secco umido (70.000 t/a) e compostaggio della frazione organica da raccolta differenziata (23.000 t/a) a Pian delle Cortine. L'impianto, già progettato ed appaltato, entrerà in funzione nella primavera del 2002;
3. la costruzione di due impianti di compostaggio per la frazione organica da raccolta differenziata ed il verde. I due impianti di compostaggio saranno situati uno a Poggibonsi con una potenzialità complessiva di 11.700 t/a e l'altro a Abbadia S. Salvatore con potenzialità complessiva di 13.000 t/a. Attualmente sono in fase di progettazione e si prevede la loro entrata in funzione nel 2002;

4. la costruzione un termoutilizzatore per la valorizzazione energetica del sovrvallo secco proveniente dall'impianto di selezione. Il termoutilizzatore con potenzialità di 200 t/giorno, che ingloberà l'attuale impianto di termovalorizzazione, sarà probabilmente a griglia mobile e sarà situato in località Foci a Poggibonsi; la sua entrata in funzione è prevista per gennaio 2004;
5. la riduzione del numero di discariche a solo due situate nei comuni di Sinalunga ed Abbadia S. Salvatore. Si prevede infatti di chiudere fra giugno 2001 e dicembre 2002 quattro discariche (situate nei comuni di Monticiano, Monteroni, Castelnuovo Berardenga, Chianciano Terme), nel 2003 anche la discarica situata nel comune di Asciano.

Si prevede pertanto che i rifiuti urbani indifferenziati, caratterizzati dalla presenza di una bassa frazione umida a seguito della raccolta differenziata spinta dell'organico, saranno inviati per la gran parte all'impianto di selezione secco umido di Pian delle Cortine per la produzione di una frazione secca, che sarà inviata all'impianto di termovalorizzazione di Poggibonsi, e di una frazione organica stabilizzata. La quota restante dei rifiuti indifferenziati provenienti dai comuni di Poggibonsi, Celle, S. Gimignano e Casale d'Enza, saranno inviati direttamente al termovalorizzatore di Poggibonsi poiché, viste le distanze dei suddetti comuni dall'impianto di selezione, i costi di trasporto sarebbero tali da rendere il processo di smaltimento economicamente oneroso.

Tale scelta, peraltro, è stata dettata non solo dalle ragioni suddette, ma anche dal fatto che, come già detto, il rifiuto indifferenziato presenterà una bassa componente organica.

Figura 6 - Gestione dei rifiuti urbani nell'ATO della provincia di Siena al 2004



5. VERONA

La provincia di Verona con una popolazione di 821.563 abitanti è suddivisa in 5 bacini costituiti fra il 1993 ed il 1999 e comprende 98 Comuni.

Situazione attuale

Sulla base dei dati forniti dall'ARPA Veneto ed elaborati da ANPA, nel 1999 nella provincia di Verona la produzione di rifiuti urbani (Fig. 7 e 8) è stata di 385.695 t/a, di cui il 18,5% sono stati raccolti in modo differenziato.

Il rifiuto indifferenziato (313.752 t/a) è avviato in parte (68%) a due impianti di selezione secco umido ed in parte (32%) avviati a smaltimento senza alcun pretrattamento.

I due impianti di selezione, siti uno a Verona (Cà del Bue) e l'altro a Legnago, trattano circa 214.000 t/a di RU indifferenziato e sono caratterizzati da un processo di selezione meccanica (con vaglio rotante) della frazione secca da quella umida con recupero della frazione metallica (ferro ed alluminio).

L'organico stabilizzato viene quindi smaltito nella discarica di Legnago, mentre la frazione secca è smaltita nella discarica di Pescantina, in attesa di poter essere inviato ad un termovalorizzatore.

Relativamente alla *raccolta differenziata* (R.D.) (18,5%), le frazioni merceologiche raccolte sono carta e cartone che rappresenta il 33,1% del totale dei rifiuti raccolti in modo differenziato, il vetro

(23% della R.D.), gli scarti verdi (14,2% della R.D.), la frazione organica (11,4% della R.D.), la plastica (5,2% della R.D.), i contenitori metallici (0,8% della R.D.), i materiali ferrosi (4% della R.D.), altri rifiuti⁵ (8,3% della R.D.).

La *raccolta selettiva* riguarda le pile, i farmaci, i contenitori T/F ed è pari a circa lo 0,13% della produzione dei rifiuti.

Da un punto di vista organizzativo la raccolta differenziata del vetro viene effettuata in molte zone congiuntamente a quella della plastica e delle lattine e, praticamente ovunque, assieme alle lattine di banda stagnata ed alluminio. Per questo motivo il materiale viene conferito, dalle aziende che effettuano la raccolta, presso piattaforme di selezione e cernita, da dove i singoli materiali vengono poi avviati ai processi di valorizzazione.

Dal bilancio di massa riportato (Fig. 7) si evidenzia come la provincia di Verona risulta in grado di smaltire all'interno della provincia i propri rifiuti, ma ancora non risponde totalmente a quanto previsto dal decreto Ronchi soprattutto per quanto riguarda lo smaltimento in discarica delle sole frazioni inerti.

È da sottolineare la presenza nella provincia di Verona di diversi impianti di trattamento della frazione organica derivanti sia dalla R.D. provinciale, sia da materiale organico selezionato proveniente da fuori provincia.

Nello specifico rispetto al 1997, anno di emanazione del D.Lgs. 22/97, il tasso di R.D. che in quell'an-

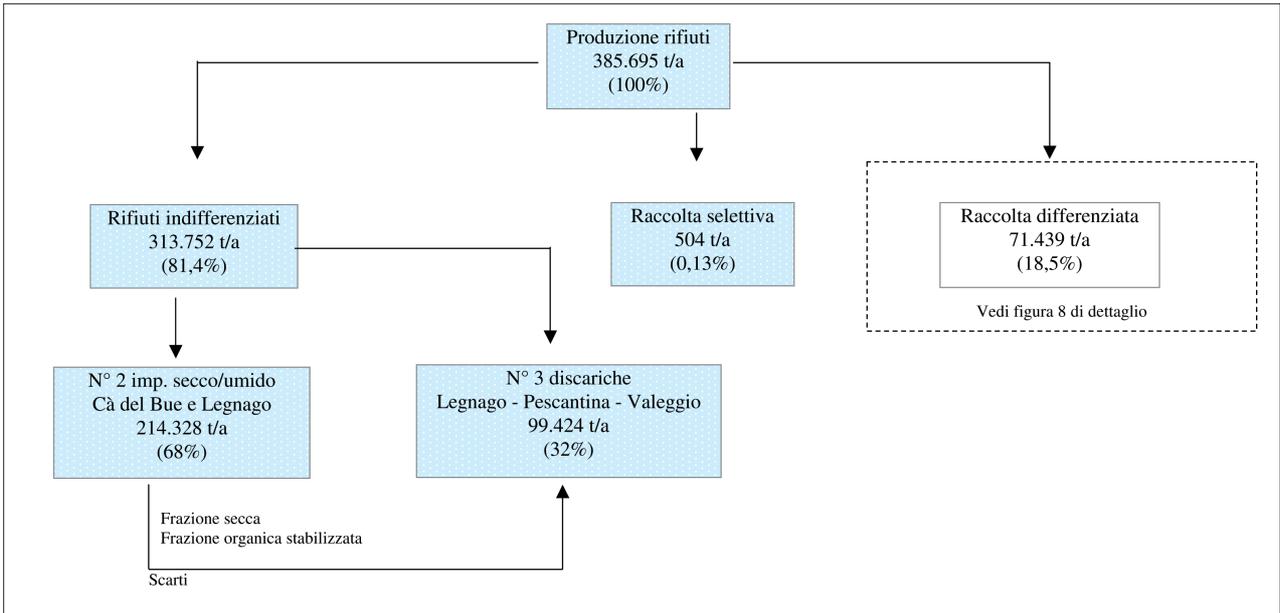
⁵ Per altri rifiuti si intende: Beni durevoli, tessuti,

no era di circa il 10%, è aumentato di circa 8 punti percentuali, rispettando così gli obiettivi di raccolta differenziata fissati nell'art. 24 per l'anno 1999.

Anche il panorama impiantistico si è ampliato con l'entrata in esercizio fra il 1997 ed il 1999 di

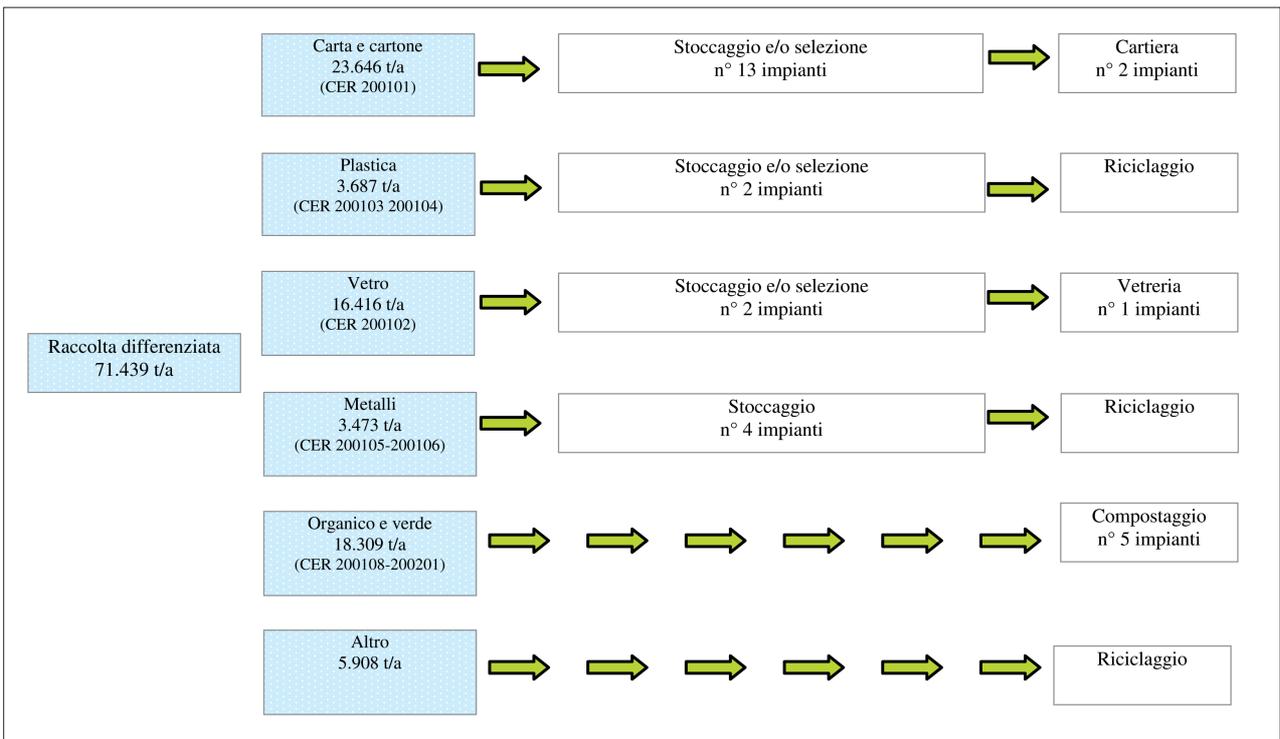
altri due impianti di compostaggio (Fertitalia e NI.MAR) oltre ai 3 impianti in funzione già dal 1994 per il trattamento della frazione organica proveniente da RD e della frazione verde.

Figura 7 - Gestione dei rifiuti urbani nella provincia di Verona (1999)



Nel 1999 sono esistenti, ma non attivi, l'impianto di termovalorizzazione di Cà del Bue e il gassificatore di Cologna Veneta.

Figura 8 - Raccolta differenziata nella provincia di Verona (1999)



Situazione al 2005

Il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani pone, entro l'anno 2005 (Fig. 9), l'obiettivo di limitare lo smaltimento in discarica ai soli scarti di trattamento del rifiuto attraverso:

1. il raggiungimento dell'obiettivo del 50% di raccolta differenziata;
2. il completamento delle modifiche impiantistiche di una delle due linee dell'impianto di termovalorizzazione a letto fluido di Cà del Bue (Verona) per aumentare la capacità ricettiva. Il termovalorizzatore, della potenzialità di circa 150.000 t/a (230 t/giorno per ciascuna linea), è del tipo a letto fluido con camera di post combustione e potrà bruciare diverse tipologie di rifiuto: il CDR, la frazione secca, il RU tal quale. La linea di depurazione fumi prevede, un reattore a semi secco ed un filtro a manica. La potenza elettrica nominale è circa 22 MW;
3. la costruzione, peraltro ultimata, a Legnago di un nuovo impianto di selezione secco umido (che sostituisce l'attuale) della potenzialità di circa

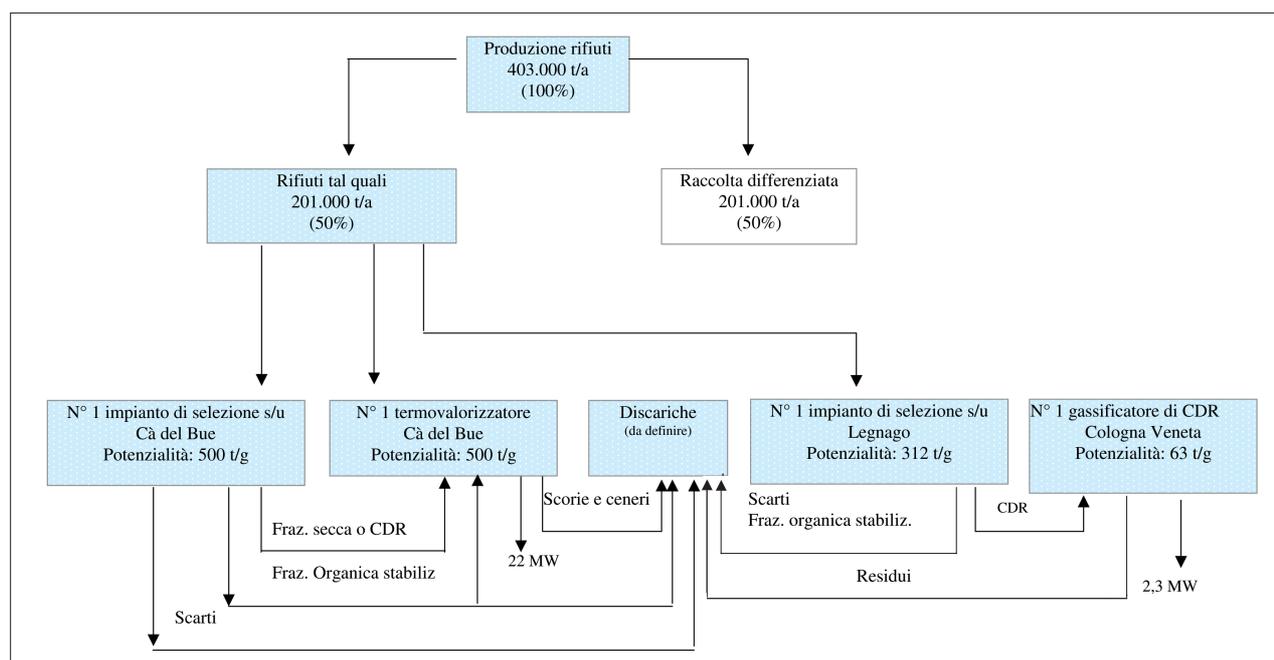
310 t/giorno caratterizzato da una separazione meccanica della frazione secca da quella umida e da una biossidazione in biotunnel per la frazione organica;

4. l'attivazione a Cologna Veneta dell'impianto di gassificazione di CDR della potenzialità di circa 21.000 t/a con una produzione di energia elettrica pari a circa 2,3 MW. La linea di depurazione fumi prevede un reattore umido ed un filtro a manica.

I rifiuti urbani indifferenziati saranno inviati in parte all'impianto di selezione di Legnago, dove il CDR prodotto sarà valorizzato all'annesso impianto di gassificazione, in parte all'impianto di selezione di Cà del Bue da dove si avvierà il CDR o la frazione secca prodotto all'annesso impianto di termovalorizzazione, in parte saranno inviati direttamente all'impianto di termovalorizzazione di Cà del Bue.

Tale scelta è stata dettata dal fatto che il rifiuto indifferenziato, a seguito della raccolta differenziata spinta dell'organico, presenterà una bassa componente organica.

Figura 9 - Gestione dei rifiuti urbani nella provincia di Verona al 2005
(dal Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani)



APPENDICE C

C. - Ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti

L'INDAGINE ANPA-ONR

L'aggiornamento del Rapporto sull'attuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), in via di elaborazione, si propone di descrivere in maniera analitica lo stato dell'arte del D.Lgs. 22/97 nella parte in cui disciplina la delimitazione, l'organizzazione e l'attuazione degli ATO per la gestione dei rifiuti urbani. In tale Rapporto saranno esaminate le realtà regionali e provinciali impegnate nel processo attuativo del Decreto Ronchi, segnatamente attraverso lo studio delle leggi regionali di attuazione del D.Lgs. 22/97 (sulla gestione dei rifiuti) e del D.Lgs. 112/98 (sul decentramento amministrativo), l'esame dei piani regionali e provinciali e, infine, attraverso l'individuazione delle iniziative provinciali per l'organizzazione e l'istituzione degli ATO. Esulano dal campo di indagine le amministrazioni regionali e provinciali che non hanno dato attuazione al D.Lgs. 22/97 (anche se non è escluso che le previgenti leggi regionali, i piani regionali e provinciali, possano essere compatibili con le disposizioni legislative sopravvenute), nonché le regioni dichiarate in stato d'emergenza.

IL QUADRO NORMATIVO

Il Decreto legislativo 22/97 e successive modifiche ed integrazioni

Il Decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997 avvia una nuova fase in materia di "gestione" dei rifiuti. Si è passati, infatti, da una nozione di smaltimento, comprensiva delle fasi di conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso e discarica sul suolo e nel suolo (art.1, DPR 915/82) alla nozione onnicomprensiva di gestione dei rifiuti (art.6, D.Lgs. 22/97), ove lo smaltimento dei rifiuti costituisce la fase finale e residuale del complessivo ciclo dei rifiuti (art. 5). La regione, in particolare, ha il compito di promuovere la gestione integrata dei rifiuti, intesa come il complesso delle attività volte ad ottimizzare il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti (art.19). Lo smaltimento dei rifiuti è attuato con il ricorso ad una rete integrata di impianti, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione, che non comportino costi eccessivi (in base al principio comunitario dell'utilizzo delle migliori

tecnologie disponibili che non comportino costi eccessivi), al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in ambiti territoriali ottimali e di permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, e di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinate tipologie di rifiuti (art. 5).

La competenza in materia di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati è riservata al comune che la esercita in regime di privativa nelle forme previste dalla legge 142/90, come sostituita dal D.Lgs. 18 giugno 2000, n. 267, e dall'art. 23 del Decreto, mentre la privativa non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani (art. 21).

La gestione dei rifiuti, inoltre, si conforma al principio della cooperazione di tutte le autorità competenti, nel rispetto delle rispettive competenze ed in conformità alle disposizioni del Decreto stesso.

La pianificazione regionale e provinciale in materia di rifiuti urbani

Alla gestione dei rifiuti si provvede mediante piani regionali e provinciali. Sono di competenza delle regioni la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentite province e comuni, dei piani regionali di gestione dei rifiuti disciplinati dall'art. 22 del Decreto.

I piani regionali di gestione dei rifiuti promuovono la riduzione delle quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti. In particolare, il piano regionale in materia di gestione di rifiuti urbani prevede:

- la tipologia ed il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella regione, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 23, nonché 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 criteri di efficienza e di economicità, e l'autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 23;
- i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.

La regione approva o adegua il piano entro due anni dalla data di entrata in vigore del Decreto;

nelle more restano in vigore i piani regionali vigenti. Il comma 8 dello stesso articolo disciplina il potere sostitutivo del Ministero dell'ambiente nel caso di inutile decorso del termine di approvazione o adeguamento del piano regionale.

Ai sensi dell'art. 20 compete alla provincia l'individuazione, sulla base del piano territoriale di coordinamento provinciale e dei criteri regionali, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.

All'interno degli ambiti territoriali ottimali, le province assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono piani di gestione dei rifiuti stessi (art. 23).

Il decentramento amministrativo attuato con il D.Lgs. 112/98

Completa il quadro normativo delle competenze in materia di gestione dei rifiuti urbani il processo di riforma del sistema amministrativo avviato dalle leggi 59/97 (Bassanini 1) e 127/97 (Bassanini 2), attuato dal D.Lgs. 112/98 (sul decentramento amministrativo), che si incentra sul "principio di sussidiarietà".

L'art. 4, comma 3, lett. a) definisce il principio di sussidiarietà come "l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche, anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati".

Ai fini dell'applicazione del principio di sussidiarietà ciascuna regione adotta, entro sei mesi dall'emanazione di ciascun decreto legislativo, la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa.

Il D.Lgs. 112/98 ha individuato le materie trasferite agli enti locali. In particolare, in merito alla gestione dei rifiuti, l'art. 85 (*Funzioni e compiti mantenuti allo Stato*) statuisce che "Restano attribuiti allo Stato, in materia di rifiuti, esclusivamente le funzioni e i compiti indicati dal Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, come modificato ed integrato dal Decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389, nonché quelli già attribuiti allo Stato da specifiche norme di legge relative a rifiuti radioattivi, rifiuti contenenti amianto, materiali esplosivi in disuso, oli usati, pile e accu-

mulatori esausti. Restano ferme le competenze dello Stato previste dagli articoli 22, comma 11, 31, 32 e 33 del Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, anche per quanto concerne gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 29 del Decreto legislativo 22/97".

Alcune regioni, in attuazione del D.Lgs. 112/98, hanno individuato – con legge – le specifiche competenze degli enti locali interessati dalla gestione dei rifiuti urbani.

Delimitazione e finalità degli ATO

La gestione dei rifiuti urbani (nelle diverse fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento) si attua in ambiti territoriali ottimali (ATO) che ordinariamente, salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, coincidono con il territorio provinciale (art. 21). La gestione dei rifiuti urbani in ATO concorre alla gestione integrata dei rifiuti, intesa come il complesso delle attività volte ad ottimizzare il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, la cui promozione è di competenza della regione (art. 19). In ATO le province organizzano le attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani ed assimilati (art. 25), mentre, ai sensi dell'art. 5, lo smaltimento dei rifiuti è attuato con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in ATO.

La gestione dei rifiuti urbani in ATO costituisce un obiettivo della pianificazione regionale. Infatti, il piano regionale, nel prevedere la tipologia ed il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella regione, deve comunque assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 23; così come deve prevedere il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani, secondo criteri di efficienza e di economicità, e l'autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali. Inoltre, in ATO le province assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani.

In tali ambiti territoriali ottimali, le province organizzano la gestione dei rifiuti urbani 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 gestioni anche a livello di sub-ambito provinciale, purché tali suddivisioni mirino comunque a superare la frammentazione della gestione dei rifiuti.

Forme di cooperazione

Le province coordinano, sulla base della legge regionale adottata ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ATO.

La legge 142/90 è stata abrogata dal Decreto legislativo 18 giugno 2000, n. 267 (art. 274, comma 1, lett. q), pertanto ogni riferimento alla legge 142 deve intendersi alla legge sopravvenuta. Ai sensi dell'art. 4, commi 4 e 5, del D.Lgs. 267/00, la legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione; in particolare, le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

L'azione di coordinamento della provincia è finalizzata ad assicurare la gestione unitaria dei rifiuti urbani da parte dei comuni appartenenti al medesimo ATO (art. 23, D.Lgs. 22/97); infatti, i comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui alla legge 142/90 (ora D.Lgs. 267/00) e dell'art. 23 (attraverso, cioè, le forme di coordinamento tra gli enti locali). Il Titolo II (Soggetti), Capo V (Forme associate), del D.Lgs. 267/00 individua le forme associative e di cooperazione alle quali possono ricorrere province e comuni per attuare la gestione unitaria del servizio di gestione dei rifiuti (art. 30: convenzioni; art. 31: consorzi; art. 32: unioni di comuni; art. 33: esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni). Non si ritiene applicabile alla gestione dei rifiuti urbani la forma associata dell'accordo di programma. L'accordo, infatti, è previsto per la definizione e l'attuazione di opere, interventi o programmi di intervento, mentre la gestione dei rifiuti costituisce essenzialmente un servizio.

Forme di gestione in ATO

I comuni di ciascun ATO 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. 267. In particolare, l'art. 113 prevede che i comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedano alla gestione dei servizi pubblici nelle seguenti forme:

- a) *in economia*, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) *in concessione a terzi*, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) *a mezzo di azienda speciale*, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) *a mezzo di istituzione*, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) *a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio*, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;
- f) *a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria* disciplinate dal successivo art. 116.

Dal combinato disposto dell'art. 23 (gestione dei rifiuti urbani in ATO) D.Lgs. 22/1997, degli artt. 30, 31, 32 e 33 (forme di cooperazione) e art. 113 (forme di gestione dei servizi pubblici locali), D.Lgs. 267/00, si possono così sintetizzare le tappe fondamentali per l'attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ATO:

1. delimitazione ATO;
2. individuazione ed istituzione delle forme di cooperazione tra i comuni del medesimo ATO, attività coordinata dalla provincia;
3. individuazione ed attuazione di una delle forme di gestione previste dal D.Lgs. 267/2000.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA E DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE E PROVINCIALE

In base alle risposte fornite dagli Enti nell'ambito dell'aggiornamento del Rapporto sugli ATO, emerge che le regioni che hanno emanato le disposizioni di legge relativamente all'attuazione del D.Lgs. 22/97 (sulla gestione dei rifiuti) e del D.Lgs. 112/98 (sul decentramento amministrativo), sono l'Abruzzo, la Basilicata, l'Emilia Romagna, le Marche e la Liguria; mentre il Lazio, la Toscana e il Veneto hanno emanato le leggi regionali di attuazione della normativa statale solamente in materia di rifiuti. Il Piemonte, la Lombardia, il Molise e l'Umbria hanno provveduto ad emanare leggi regionali in materia di decentramento amministrativo di attuazione del D.Lgs. 112/98.

Tabella 1. - Situazione legislazione al 30 giugno 2001

Regione	Legge regionale di attuazione D.lgs. 22/97	Legge regionale di attuazione D.lgs. 112/98
PIEMONTE		44/00
LOMBARDIA		1/00
VENETO	3/00	
LIGURIA	17/97	18/99
EMILIA ROMAGNA	25/99	3/99
TOSCANA	25/98 – 71/00	
UMBRIA		3/99
MARCHE	28/99 – 17/00	10/99
LAZIO	27/98	
ABRUZZO	83/00	110/00 – 11/99
MOLISE		34/99
BASILICATA	6/01	7/99

Fonte: leggi regionali

Le leggi regionali disciplinano dettagliatamente l'istituzione e l'organizzazione degli ATO, le forme di cooperazione tra le province e i comuni appartenenti al medesimo ATO, l'individuazione delle autorità d'ambito e le relative forme di gestione unitaria del servizio di gestione dei rifiuti. È normata l'attività di pianificazione a livello regionale e provinciale e i relativi iter di approvazione.

Di seguito si riporta lo stato della pianificazione della gestione dei rifiuti a livello regionale e provinciale, che è stato possibile desumere dalle

dichiarazioni fornite dagli Enti, nell'ambito della predisposizione dell'aggiornamento dello Studio ANPA-ONR sugli ATO.

Nel Rapporto finale sulla gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali, che sarà presentato entro il prossimo autunno, verranno descritte, sulla base delle indicazioni fornite dagli enti territoriali competenti e delle analisi dei piani regionali e provinciali, in modo analitico le attività intraprese sul territorio per l'organizzazione degli ATO e l'attuazione delle relative forme di gestione dei rifiuti negli stessi.

Tabella 2. - Situazione Piani gestione rifiuti al 30 giugno 2001

ENTE	SITUAZIONE PIANO
<i>Regione Piemonte</i>	<i>Approvato con DCR n. 436-11546 del 30/07/1997</i>
Provincia di Alessandria	Approvato con DGR n. 16-308 del 29/06/2000
Provincia di Asti	Adottato con DCP n. 7974 del 18/03/1998, e approvato con presa d'atto della Regione
Provincia di Biella	Adottato con DCP n. 1 del 13/01/1998 in corso di approvazione regionale
Provincia di Cuneo	Adottato con DCP n. 142/5 del 21/12/1998 in corso di approvazione regionale
Provincia di Novara	Adottato con DCP n. 188 del 03/12/1998 approvato con DGR n. 21-471 del 17/07/2000
Provincia di Torino	Adottato con DCP n. 413-109805 del 08/09/1998 e n. 196353 dell'11/01/2000 approvato con DGR n. 18-29780 del 03/04/2000
Provincia di Verbanò C. O.	Adottato con DGP n. 10 del 27/01/2000 in fase di approvazione da parte del Consiglio Provinciale
Provincia di Vercelli	Approvato con DGP n. 47-27062 del 12 aprile 1999
<i>Regione Lombardia</i>	-
Provincia di Bergamo	Adottato con DCP n. 118 del 23/07/1997 revisione del Piano previgente, trasmesso alla Giunta Regionale per approvazione

(segue) Tabella 2. - Situazione Piani gestione rifiuti al 30 giugno 2001

ENTE	SITUAZIONE PIANO
Provincia di Brescia	Piano non predisposto poiché mancano criteri regionali per la redazione
Provincia di Como	Piano non predisposto poiché mancano criteri regionali per la redazione
Provincia di Cremona	Piano approvato con DGR n. V/1167 del 12/10/1994 attualmente in fase di revisione
Provincia di Lecco	Piano approvato dalla Regione con Deliberazione n. VI/1532 del 29/02/2000
Provincia di Lodi	Revisione del Piano previgente in corso, sarà completata entro il 2001
Provincia di Mantova	Piano approvato con DCP n. 31 del 29/07/1999 all'esame della Giunta Regionale
Provincia di Milano	Prevista revisione del Piano, approvato con DCR del 15/11/1995 e aggiornato con DCP n. 30059-9898-93 del 20/04/1999, entro il 2001
Provincia di Pavia	Piano non predisposto poiché mancano criteri regionali per la redazione
Provincia di Sondrio	In corso di revisione del Piano adottato dal Consiglio Provinciale e approvato con DGR n. VI/558 del 09/04/1997
Provincia di Varese	In corso di revisione il Piano adottato dal Consiglio Provinciale e approvato con DGR n. VI/557 del 09/04/1997
<i>Regione Veneto (*)</i>	<i>Adottato con DGR n. 451 del 15/02/2000 in corso di approvazione da parte del Consiglio Regionale</i>
Provincia di Belluno	Adottato con DCP n. 11 del 12/05/2000 in corso di approvazione regionale
Provincia di Padova	Adottato dal Consiglio Provinciale non ancora approvato dalla Regione
Provincia di Rovigo	-
Provincia di Treviso	-
Provincia di Venezia	Adottato con DCP n. 8538/99, in corso di aggiornamento
Provincia di Verona	In fase di elaborazione
Provincia di Vicenza	Predisposto, non ancora adottato
<i>Regione Liguria</i>	<i>Approvato con DCR n.17 del 29/02/2000</i>
Provincia di Genova	Prevista adozione da parte del Consiglio Provinciale entro luglio 2001
Provincia di Imperia	Consegnato alla Provincia dall'esecutore, sarà adottato entro settembre 2001
Provincia di Savona	-
Provincia della Spezia	Consegnato alla Provincia dall'esecutore, attualmente è all'esame del Consiglio Provinciale, si prevede l'approvazione entro il mese di luglio 2001
<i>Regione Emilia Romagna</i>	-
Provincia di Bologna	Prevista a breve la revisione e l'integrazione del Piano infraregionale
Provincia di Ferrara	Prevista revisione e l'integrazione del Piano infraregionale a seguito emanazione Linee guida regionali previste dalla LR 03/99
Provincia di Forlì	Approvato con Deliberazione della Regione n. 1705/99 del 21/09/1999
Provincia di Modena	Adottato con DCP n. 202 del 24/07/1996 e approvato con DGR n. 1073 del 24/06/97
Provincia di Parma	Prevista revisione e l'integrazione del Piano infraregionale a seguito emanazione Linee guida regionali previste dalla LR 03/99

(segue) Tabella 2. - Situazione Piani gestione rifiuti al 30 giugno 2001

ENTE	SITUAZIONE PIANO
Provincia di Piacenza	Prevista revisione e l'integrazione del Piano infraregionale a seguito emanazione Linee guida regionali previste dalla LR 03/99
Provincia di Ravenna	Adottato con DCP n. 134 del 31/10/98 e n. 78 del 15/06/99. Approvato con DGR n. 208 del 16/02/00
Provincia di Reggio Emilia	Prevista a breve revisione e integrazione del Piano infraregionale a seguito dell'emanazione delle Linee guida regionali previste dalla LR 03/99
Provincia di Rimini	Prevista revisione e l'integrazione del Piano infraregionale a seguito emanazione Linee guida regionali previste dalla LR 03/99
<i>Regione Toscana</i>	<i>Approvato con DCR n. 88/1998</i>
Provincia di Arezzo	Adottato 1° stralcio relativo a RU e RUA con DCP n. 44 del 14/04/1999 pubblicato su BURT n. 12 del 02/03/2000 suppl. straordinario
Provincia di Firenze	Adottato con DCP n. 35 del 28/02/2000 approvato con DGR n. 728 del 04/07/2000
Provincia di Grosseto	-
Provincia di Livorno	Adottato con DCP n. 168 del 14/09/2000 approvato con DGR n. 1082 del 17/10/2000
Provincia di Lucca	Adottato con DCP n. 178 del 17/11/1999 in corso di approvazione regionale
Provincia di Massa Carrara	Adottato con DCP n. 69 del 06/10/1998 richieste integrazioni con DGR n. 261 del 15/03/1999
Provincia di Pisa	Adottato con DCP n. 36 del 25/02/2000 approvato con DGR n. 370 del 14/07/2000
Provincia di Pistoia	-
Provincia di Prato	-
Provincia di Siena	Adottato con DCP n. 2 del 01/03/1999 approvato con DGR n. 537 del 10/05/1999
<i>Regione Umbria</i>	<i>In corso di approvazione</i>
Provincia di Perugia	-
Provincia di Terni	-
<i>Regione Marche</i>	<i>Approvato con DCR n. 7 del 28/10/1999</i>
Provincia di Ancona	Adottato con DCP n. 60 del 19/04/2001, attualmente all'esame della Giunta Regionale
Provincia di Ascoli Piceno	-
Provincia di Macerata	Adottato con DCP n. 99 del 22/12/2000, in fase di pubblicazione sul BUR
Provincia di Pesaro	-
<i>Regione Lazio</i>	-
Provincia di Frosinone	-
Provincia di Latina	Adottato con DCP n. 71 del 30/09/1998. Giudizio di conformità con DGR n. 6523 del 24 novembre 1998, come rettificata con DGR n. 201 del 26 gennaio 1999
Provincia di Rieti	Adottato, trasmesso alla Regione per giudizio di conformità
Provincia di Roma	Approvato con Deliberazioni provinciali n. 345 del 29/05/1998 e n. 368 del 6/08/1998. Giudizio di conformità con DGR n. 6523 del 24/11/1998

(segue) Tabella 2. - Situazione Piani gestione rifiuti al 30 giugno 2001

ENTE	SITUAZIONE PIANO
Provincia di Viterbo	Approvato dalla Provincia e in attesa di giudizio di conformità della Regione
<i>Regione Abruzzo</i>	<i>In fase di predisposizione</i>
Provincia di Chieti	Approvato come preliminare
Provincia di L'Aquila	Avviate le procedure per l'affidamento dell'incarico per la redazione
Provincia di Pescara	Affidato l'incarico per la redazione
Provincia di Teramo	Affidato l'incarico per la redazione
<i>Regione Molise</i>	<i>Piano di emergenza sui rifiuti urbani approvato con DGR n. 1240 del 25/09/2000</i>
Provincia di Campobasso	-
Provincia di Isernia	-
<i>Regione Basilicata</i>	<i>Approvato con LR n. 6 del 02/02/2001</i>
Provincia di Matera	-
Provincia di Potenza	-

(*) La Regione Veneto intende pronunciare il parere di conformità sui Piani provinciali con un unico atto di imminente formulazione.

Fonte: Regioni e Province

APPENDICE D

D. - Accordi volontari

L'uso dell'accordo volontario, quale strumento di politica ambientale, è piuttosto recente nel nostro Paese, essendo stato introdotto in applicazione dei più recenti indirizzi comunitari, che hanno inteso integrare la normativa ordinaria di protezione dell'ambiente di tipo prescrittivo con strategie di tipo partecipato, che implicano cooperazione tra la pubblica amministrazione e il settore privato.

In particolare, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, a seguito dell'emanazione del Decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997, gli accordi volontari vengono a tutti gli effetti considerati strumenti di attuazione delle politiche di gestione dei rifiuti. Il D.Lgs. 22/97, infatti, a partire dall'art. 2, fa un esplicito riferimento agli accordi e ai contratti di programma quali strumenti cui possono ricorrere lo Stato, le regioni e gli enti locali, coinvolgendo anche privati qualificati, al fine di raggiungere obiettivi di qualità ambientale.

Con lo scopo di valutare in maniera analitica la necessità e la possibilità di concludere accordi e contratti di programma di settore, l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti sta predisponendo, in collaborazione con ANPA, le schede tecniche nelle quali, rispetto al sistema di gestione dei rifiuti di alcuni comparti produttivi, saranno evidenziate le criticità ed i possibili scenari di miglioramento, i sistemi di incentivazione e le proposte di semplificazione amministrativa. Entro il prossimo autunno sarà presentato il lavoro di analisi svolto, anche attraverso la consultazione dei comparti industriali interessati, che riguarda i seguenti settori:

- beni durevoli;
- rifiuti cellulosici;
- compost di qualità/di qualità controllata, proveniente da raccolta differenziata/dal trattamento dei rifiuti urbani;
- pneumatici;
- amalgame dentarie contenenti mercurio e argento;
- inerti;
- imballaggi;
- procedure per l'acquisizione di prodotti e servizi orientati alla sostenibilità.

Tale lavoro di valutazione e analisi si è reso necessario date le difficoltà incontrate nel recente passato sul piano pratico per la conclusione di accordi e contratti di programma nel settore dei rifiuti, nonostante a livello comunitario si continui a sottolineare l'opportunità di ampliarne l'utilizzo. In tale direzione si rivolge infatti anche l'attività di

revisione del V Programma di Azione a favore dell'Ambiente¹, nel quale il Parlamento Europeo e la Commissione Europea hanno ribadito la necessità di allargare gli strumenti di regolazione per le politiche ambientali, al fine di attuare cambiamenti sostanziali nei comportamenti dei produttori e dei consumatori diretti verso lo sviluppo sostenibile, tenendo presenti anche i costi ambientali relativi alla produzione e al consumo dei beni.

Il punto di forza degli strumenti volontari è costituito dalla partecipazione dei privati al momento sostanziale di formazione dell'atto, i cui effetti sono suscettibili di incidere sulla loro sfera giuridica; l'alto costo amministrativo connesso alla verifica del rispetto della norma unilateralmente stabilita dalla P.A. ed alla necessaria risposta alla violazione della stessa, è sostituito con una negoziazione preventiva, che pone precise regole e sanzioni per le reciproche prestazioni e controprestazioni e determina un'attivazione diretta delle imprese rispetto al raggiungimento di elevate finalità di tutela ambientale.

L'introduzione dello strumento volontario è visto anche dalla Commissione Europea come un segnale da dare agli operatori economici della volontà di ridurre gli adempimenti burocratici e amministrativi da parte della pubblica amministrazione².

Gli accordi ambientali, inoltre, permettono 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 attivazione degli interventi. Non va nemmeno sottovalutato l'effetto emulativo delle imprese che, per ragioni legate alla competitività ed al successo di immagine - a patto che tali accordi siano pubblicizzati e resi riconoscibili dai consumatori -, sono portate a seguire l'esempio dell'impresa partecipante all'accordo.

L'accordo volontario permette, altresì, una maggiore flessibilità ed adattabilità alle nuove tecnologie poiché il raggiungimento degli obiettivi ripartito in fasi successive favorisce l'ingresso diretto di eventuali innovazioni e l'adeguamento ai mutamenti esterni del mercato. Lo strumento volontario, in conclusione, va a incidere direttamente sulle strategie gestionali delle imprese determinandone, in via ordinaria e non soltanto per il breve periodo di attuazione degli impegni, l'azione e l'organizzazione nella direzione dell'eco-compatibilità³.

¹ Decisione del Parlamento Europeo N. 2179/98/EC e Comunicazione della Commissione Europea COM(99) 543 final.

² Comunicazione della Commissione Europea COM(94) 465.

³ C.f.r. M. Mazzoleni in "Ambiente consulenza e pratica per l'impresa" n. 7-8/1997.

L'aver introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'accordo volontario, così come è avvenuto in altri paesi europei, risponde quindi all'esigenza di soddisfare obiettivi di natura politica, economica ed amministrativa. Infatti, con gli accordi si pongono obiettivi politici avanzati di tutela dell'ambiente, da raggiungere anche attraverso l'erogazione di risorse, a fronte di uno sforzo di adeguamento tecnico e gestionale delle imprese interessate, le quali contestualmente potranno accedere a semplificazione degli oneri burocratici e amministrativi⁴.

A tale proposito si rileva che fra le possibili semplificazioni più volte richieste da parte degli operatori economici, da introdurre con i contratti di programma, sono quelle relative agli adempimenti di cui al Decreto 22/97 (es. tenuta del Registro di carico e scarico, Formulario, obbligo alla dichiarazione MUD); tuttavia, va rilevato che tale semplificazione incontra il limite delle statuizioni poste dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti di cui tale Decreto costituisce recepimento. La semplificazione amministrativa, seppur volta a favorire la riduzione e il riciclaggio e recupero dei rifiuti, non può arrivare a fare escludere un rifiuto dal campo di applicazione della normativa di trasposizione delle corrispondenti direttive comunitarie in materia. Questa esclusione potrebbe rappresentare una violazione dell'articolo 1 della Direttiva 75/442/CEE sui rifiuti, come modificata.

Gli accordi volontari nel settore dei rifiuti sono disciplinati essenzialmente dal D.Lgs. 22/97, che in numerose disposizioni ha previsto la possibilità di stipulare accordi e contratti di programma. Peraltro, tali istituti non erano nuovi all'ordinamento italiano; infatti, gli accordi tra pubbliche amministrazioni sono stati previsti sia nell'ambito della legislazione di settore (a partire dalla legge 64/86 sugli interventi straordinari nel Mezzogiorno), sia dalla normativa generale in materia di procedimento amministrativo (legge 241/90) nonché in materia di Enti locali (legge 142/90, e succ. mod.⁵). Il contratto di programma – in cui è ammessa la partecipazione dei soggetti privati insieme alle pubbliche amministrazioni – è stato previsto inizialmente soltanto da alcune Delibere CIPI⁶ e CIPE⁷, quale strumento di attuazione degli obiettivi della legge n. 64/86 citata. In seguito la legge n. 241/90, ammettendo l'accordo con i privati, ha legittimato l'utiliz-

zazione per tali fattispecie del termine “contratti di programma”⁸.

Il D.Lgs. 22/97, come evidenziato, già dagli artt. 2, 3 e 4 fa un esplicito riferimento ai contratti ed agli accordi di programma, cui possono ricorrere lo Stato, le regioni e gli enti locali, coinvolgendo anche privati qualificati per raggiungere obiettivi ambientali, di prevenzione, riciclaggio e recupero dei rifiuti.

L'accordo di programma può essere anche uno strumento per autorizzare, a determinate condizioni, la costruzione e l'esercizio di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non previsti dal piano regionale (art. 22, comma 11).

Anche gli articoli 41 e 44 del Decreto, dedicati alla gestione dei rifiuti di imballaggio e di quelli derivanti dalla dismissione dei beni durevoli di uso domestico, prevedono l'utilizzo di tali strumenti per favorirne la riduzione, il riciclaggio e il recupero.

Nel Decreto 22/97 vi è un articolo specifico sugli accordi e contratti di programma, l'art. 25, che prevede che il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, 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, in particolare:

- 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 a 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;

⁴ C.f.r. Cass. Pen. Sez. III, n. 12819 del 2 aprile 2001.

⁵ Ora Testo Unico sugli Enti locali, legge 267/00.

⁶ Del. 16 luglio 1986 e del febbraio 1990.

⁷ Del. 29 dicembre 1996.

⁸ Ulteriore definizione di contratto di programma è data dall'art.2, comma 203 della legge 662/96, che prevede sei tipi di accordo derivanti dalla generalizzazione delle figure negoziali previste dalla legislazione speciale di incentivazione delle aree depresse del Mezzogiorno d'Italia.

- 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 di concerto con il Ministro dell'industria possa anche stipulare appositi accordi e contratti per:

- promuovere e favorire l'utilizzo dei sistemi di eco-label e di eco-audit;
- 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.

Il Decreto 22/97 in più parti, quindi, sottolinea l'esigenza di passare a politiche volontarie e di concertazione, piuttosto che sanzionatorie e, per dar loro una maggiore forza, prevede anche incentivazioni economiche; infatti, sempre all'art. 25, si stabilisce che il Programma triennale di tutela dell'ambiente, di cui alla legge 28 agosto 1989, n. 305, individua 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. Inoltre, prevede la possibilità di adottare "procedure semplificate per la raccolta e il trasporto dei rifiuti" (comma 2, art. 25), per 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.

La previsione di incentivi è fondamentale per l'efficacia dello strumento volontario che deve essere reso conveniente per i soggetti economici che vi partecipano i quali, a fronte dei loro impegni al raggiungimento di determinati e quantificati obiettivi di tutela ambientale, devono avere un corrispettivo negli impegni delle amministrazioni stipulanti che può essere finalizzato a garantire: la certezza del quadro normativo di riferimento, la semplificazione delle procedure autorizzative, l'assegnazione di aiuti tecnici ed economici.

Tra le altre misure di incentivazione alle imprese, da decidersi caso per caso, ammissibili in un accor-

do di programma, indicativamente si possono comprendere le seguenti iniziative:

- pubblicità e informazione agli utenti circa la partecipazione dell'impresa alla stipulazione dell'accordo ambientale e sui progressi conseguiti in ordine agli obiettivi di recupero, con modalità tali da renderle accessibili al pubblico;
- promuovere l'abbreviamento dei tempi necessari alla valutazione rispetto alla comunicazione di inizio attività da effettuare alle province per le attività di recupero, di cui agli artt. 31-33 del D.Lgs. 22/97;
- promuovere semplificazioni di ordine burocratico all'interno del procedimento amministrativo necessario per l'ottenimento delle autorizzazioni ambientali, di cui agli artt. 28 e seguenti del D.Lgs. 22/97 attuando, ad esempio quanto previsto per gli Enti locali dalla legge 112/98 in materia di Sportello Unico;
- promuovere, presso le stazioni appaltanti, l'adozione di misure in materia di appalti pubblici che prevedano l'utilizzo di materiali recuperati o riciclati;
- adottare strumenti economici, quali eco incentivi e agevolazioni finanziarie e/o fiscali, al fine di favorire l'adeguamento tecnologico degli impianti, a fronte dell'introduzione di sistemi certificati di gestione ambientale, e per sviluppare un mercato dei materiali recuperati.

LE ESPERIENZE SUL TERRITORIO

Di seguito si propone una rassegna degli accordi stipulati a livello nazionale e su scala locale, che è stato possibile organizzare grazie alle informazioni fornite dagli enti pubblici e dalle associazioni di categoria, con le quali ANPA e ONR hanno interloquito per la predisposizione dello studio sugli accordi di programma. Non sono stati invece presi in considerazione gli accordi nei quali non partecipano soggetti di diritto pubblico, in quanto espressione di autonomia privata dei soggetti coinvolti, dai quali derivano contratti di natura privata, che rientrano interamente nel campo di applicazione del diritto comune.

Gli accordi nazionali

- Il 12 luglio 1999 il Ministero dell'ambiente, d'intesa con il Ministero dell'industria, con alcune delle maggiori associazioni del settore chimico e fotografico, ha stipulato un accordo riguardante le *macchine fotografiche monouso*. L'obiettivo dell'accordo è quello di favorire il recupero dei rifiuti

provenienti da questo settore e a tale scopo è stata prevista l'attuazione di un sistema di raccolta, ritiro, riutilizzo delle macchine fotografiche monouso. L'accordo è stato stipulato ai sensi dell'art. 25, comma 2 del Decreto 22/97, che, come poc'anzi ricordato, prevede la possibilità di ricorrere a procedure semplificate, attraverso la stipula di accordi per il recupero dei rifiuti. Quale semplificazione amministrativa, è prevista per le macchine fotografiche monouso a fine vita, l'esclusione da una serie di adempimenti amministrativi dettati dalle norme sui rifiuti per ciò che attiene le operazioni di trasporto, ritiro e raccolta, qualora ricorrano le seguenti condizioni:

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

In base a quanto riferito da Federchimica in merito all'andamento dell'Accordo nel periodo 1° dicembre 1999 - 31 dicembre 2000 sono stati raggiunti i seguenti risultati:

- quantità di macchine fotografiche monouso immesse sul mercato nazionale: n. 4.362.639;
- quantità di macchine fotografiche monouso raccolte: n. 612.000;
- quantità di macchine fotografiche monouso riutilizzate (in Italia e all'estero): n. 387.066;
- quantità di macchine fotografiche monouso avviate a riciclo (in Italia e all'estero): n. 88.344;

- quantità di macchine fotografiche monouso avviate allo smaltimento: n. 136.590.

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

• Il D.Lgs 22/97 per quanto riguarda la gestione dei rifiuti di imballaggio presenti nei rifiuti urbani ha demandato ad ANCI e CONAI la possibilità di definire un Accordo di Programma Quadro, per regolamentare le condizioni operative ed economiche tra le parti (art. 41). L'Accordo ANCI - CONAI, sottoscritto l'8 luglio 1999⁹ stabilisce:

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

Tabella 1 - Convenzioni stipulate dal CONAI in base all'Accordo con ANCI, 2000

Materiale	N° Soggetti convenzionati	N° Abitanti	% Popolazione coperta	N° Comuni	% Comuni serviti
ACCIAIO	160	23.355.314	41	2.144	26
ALLUMINIO	138	20.720.938	36	1.932	24
CARTA	125	25.354.427	44	2.375	29
LEGNO (*)	61	31.829.000	55	3.980	49
PLASTICA	536	36.509.477	63	3.777	47
VETRO	45	8.444.206	15	520	6

(*) Rilegno stipula le Convenzioni direttamente con le piattaforme di conferimento che coprono ambiti di raccolta diversi rispetto alle normali condizioni operative degli altri Consorzi.

Fonte: CONAI, 2001

Oltre all'Accordo con ANCI, il CONAI ha stipulato in data 8 novembre 2000 con UPI - Unione delle Province Italiane - un Accordo di programma quadro per la *raccolta ed il recupero dei rifiuti di imballaggio*. Tale accordo prevede:

- al fine di fornire alle regioni informazioni utili per la predisposizione di un apposito capitolo

relativo alla gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, l'impegno da parte di CONAI a fornire i dati in suo possesso distinti per singole province relativamente alla raccolta, al recupero ed al riciclo dei rifiuti di imballaggio;

- l'impegno delle parti a promuovere forme di cooperazione tra i soggetti istituzionali ed economi-

⁹ Sono in seguito intervenute le seguenti modifiche: 2 settembre 1999, 1°, 22 e 23 dicembre 1999.

ci, garantendo il necessario raccordo tra l'Amministrazione Pubblica, i Consorzi di Filiera e gli altri operatori economici;

- l'impegno delle province a garantire la copertura omogenea del servizio di raccolta dei rifiuti di imballaggio in ciascun ambito territoriale ottimale, tenuto conto del contesto geografico su cui insiste. Spetta alle province attuare una pianificazione della gestione integrata dei rifiuti attraverso l'individuazione degli stessi ambiti territoriali ottimali;
- le parti si impegnano a predisporre iniziative per una corretta informazione e sensibilizzazione dei cittadini.

Per altri settori industriali sono state avviate delle trattative negli ultimi anni, volte a valutare la possibilità di concludere accordi di programma a livello nazionale per il recupero dei rifiuti prodotti; in particolare i "Tavoli di lavoro" hanno riguardato il settore dei beni durevoli (elettrodomestici bianchi) e quello delle costruzioni e demolizioni.

- *Elettrodomestici bianchi*: per questa tipologia di rifiuti il D.Lgs. 22/97 all'articolo 44 prevede che il Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero dell'industria, 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.

Al fine di pervenire alla definizione di un accordo di programma è stato istituito dal 1998, presso il Ministero dell'ambiente, un Tavolo di lavoro tecnico, al quale partecipavano le Autorità competenti, gli Enti locali, le Associazioni di produttori, distributori e recuperatori, ANPA, ENEA e Osservatorio Nazionale sui Rifiuti.

Le trattative che avevano portato alla definizione di uno "schema di accordo", che individuava le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti, sono state sospese nel novembre 2000 dal Ministero dell'ambiente, a causa della mancata intesa fra le parti e della mancata adesione all'eventuale accordo di tutte le grandi aziende produttrici.

Il D.Lgs. 22/97 al comma 4 dell'articolo 44 prevede che decorsi tre anni dalla data di entrata in

vigore del Decreto, nel caso si manifestino particolari necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, possa essere introdotto, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'industria, un sistema di cauzionamento obbligatorio per i beni durevoli.

Venute a mancare le condizioni essenziali necessarie a riaprire il tavolo di lavoro e registrata una grave disomogeneità operativa a livello locale, soprattutto rispetto all'assenza di condizioni e requisiti operativi minimi – così come definiti dalle specifiche linee guida ANPA – nel giugno del 2001 l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, Federambiente e FISE Assoambiente hanno concordato un'azione comune per ricercare le soluzioni necessarie a realizzare in tempi brevi quanto previsto dalla normativa vigente, e, quindi, garantire un'adeguata tutela dell'ambiente, dando al tempo stesso certezza operativa alle imprese di recupero dei beni durevoli dismessi.

L'intesa è stata sollecitata innanzi tutto dall'esigenza di attuare quanto stabilito dalla legge 549/93 in materia di protezione dello strato di ozono stratosferico. Infatti, per quanto attiene le condizioni minime di recupero dei CFC contenuti nei circuiti e nelle schiume dei frigoriferi e dei congelatori, è stato stimato che, in assenza di uno specifico intervento, si continuerebbero ad emettere in atmosfera circa 295 t/a di CFC pari al 65% del totale recuperabile, che sommate alle quantità rilasciate dal 1993 ad oggi ammontano a circa 3.000 tonnellate. Rispetto alle altre tipologie di beni durevoli dismessi è stato concordato che, in attesa dell'approvazione e successiva adozione della direttiva europea e della sua effettiva operatività – che prevedibilmente richiederà non meno di tre anni – si procederà con iniziative su scala locale di tipo volontario, utili a sensibilizzare e coinvolgere le amministrazioni sul corretto recupero dei beni durevoli dismessi. Al tempo stesso saranno sostenute, in sede legislativa, le necessarie modifiche all'art. 44 del D.Lgs. 22/97, in modo da introdurre sistemi sanzionatori analoghi a quelli introdotti per altri rifiuti (vd. imballaggi e polietilene).

Altro punto dell'intesa riguarda la promozione di specifiche iniziative con comuni, province e regioni interessati alla corretta gestione delle attività di recupero dei beni durevoli dismessi e/o a definire accordi su scala locale, propedeutici, nell'attuale contesto, alla auspicata iniziativa volontaria di attuazione dell'accordo nazionale da parte dei produttori ed importatori dei beni durevoli.

I criteri di riferimento per la definizione degli accordi sostenuti dalle parti riguardano:

- modalità di raccolta e conferimento;

- condizioni minime di trattamento e di recupero;
- avvio di sistemi di certificazione ambientale;
- applicazione volontaria linee guida ANPA;
- segnalazione degli operatori che sottoscrivono e rispettano l'accordo;
- focalizzazione dei controlli sia sulle attività di recupero, sia sulle attività di raccolta da parte del sistema distributivo, per questi ultimi, in particolare, per i beni durevoli dismessi o parti di essi avviati a riutilizzo.

• *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 attenzione¹⁰; si tratta di tipologie di rifiuto (fra le quali rientrano PCB, rifiuti elettronici, rifiuti contenenti amianto, rifiuti da auto demolizione) per le quali sono necessarie particolari azioni volte ad ottimizzarne la gestione. In quest'ottica il Ministero dell'industria, 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. Nell'ottobre 1999 si è svolto un incontro di verifica con tutti i soggetti interessati, promosso dall'Osservatorio Nazionale Rifiuti, per valutare se ricorressero ancora le condizioni per proseguire in tal senso. A seguito di tale incontro le trattative per la definizione di un accordo di programma di settore sono state temporaneamente sospese.

L'ostacolo principale alla conclusione di un accordo in questo settore era rappresentato dalla richiesta dei produttori di semplificazioni di carattere amministrativo che avrebbero finito per derogare, in modo non coerente con il dettato comunitario, alla normativa sui rifiuti. In particolare, si richiedeva l'esclusione dal regime dei rifiuti delle terre e rocce da scavo e su questo aspetto è intervenuta la Legge 23 marzo 2001, n. 93, che all'art. 10 comma 1 ne ha disposto l'esclusione, qualora siano destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti. Fra le parti, inoltre, non si riusciva a raggiungere un pieno accordo rispetto alle migliori tecnologie da utilizzare per le operazioni di riciclaggio e di recupero.

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 inteso 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 e il riciclaggio e recupero;
- mettere a disposizione dell'utenza idonei servizi di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Di seguito si propone una rassegna delle principali esperienze condotte su scala locale rispetto alle quali ANPA e ONR hanno avuto informazioni nell'ambito della predisposizione delle schede tecniche sugli accordi di programma.

• 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 Romagna¹¹, Toscana¹² e Piemonte¹³ hanno adottato degli "schemi tipo" di accordo, da utilizzare da parte delle province 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.

¹⁰ Risoluzione del Consiglio Europeo del 7 maggio 1990.

¹¹ Delibera di Giunta n. 1999/80 del 01/02/1999.

¹² Delibera di Giunta n. 139 del 14/02/2000.

¹³ Delibera di Giunta n. 44-27642 del 21/06/1999.

- Per quanto riguarda i *rifiuti inerti*, è stato siglato il 1° febbraio 2001 tra la Regione Marche, gli Enti locali e le Associazioni di categoria e i soggetti privati interessati un Accordo di programma. Anche in Emilia Romagna si sta procedendo in questa direzione: fra le diverse iniziative si segnala quella della Provincia di Bologna, dove è in fase di definizione un Accordo di programma relativo ai residui derivanti dall'attività di costruzione e demolizione e sull'utilizzo dei rifiuti inerti da attività produttive.

- Fra le *altre iniziative* si segnalano 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, 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 SpA per il recupero dei rifiuti da traverse e altri manufatti in legno provenienti dallo smantellamento di linee ferroviarie¹⁴;
- 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 stabilite le condizioni generali per la definizione di un Accordo di Programma con il Consorzio Nazionale Compostatori e i vari gestori degli impianti di compostaggio¹⁵ per l'ottimizzazione della gestione degli impianti di compostaggio sul territorio, la promozione delle attività sul territorio ed il monitoraggio della qualità (attraverso la calmierazione dei prezzi di conferimento della frazione organica agli impianti, la definizione di priorità

di accesso agli impianti per la FOS prodotta in Regione, il sostegno tecnico e finanziario agli impianti, azioni per l'introduzione di programmi di qualità nelle aziende);

- il Consorzio Italiano Compostatori ha concluso alcuni accordi di programma con alcune regioni per lo sviluppo, la raccolta differenziata delle frazioni organiche, il trattamento di compost e l'impiego del prodotto (Regione Emilia Romagna¹⁶, Agenzia Regionale Recupero Risorse della Regione Toscana¹⁷, Agenzia Laziale Ambiente¹⁸). Sono in fase di predisposizione gli accordi con le Regioni Marche, Umbria e Veneto.

Attualmente l'attività relativa alla definizione degli accordi di programma su scala locale sta subendo una battuta d'arresto in alcune regioni, tra cui la Toscana e il Piemonte che stavano procedendo alla definizione di accordi per il recupero dei rifiuti del settore tessile nelle aree di Prato e Biella. Si registra la difficoltà di definire in modo puntuale quali siano effettivamente le semplificazioni adottabili nell'ambito di accordi di programma su scala locale, con i quali si sostituiscono alcuni adempimenti amministrativi, quali ad esempio l'obbligo alla tenuta dei Formulari di identificazione – di cui all'art. 15 del D.Lgs. 22/97 – e dei Registri di carico e scarico – di cui all'art. 12 – con altre scritture e documenti contabili. Infatti, in base a quanto disposto dall'art. 4 del D.Lgs. 22/97, è prevista la possibilità da parte delle "autorità competenti" di stabilire agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi, nel rispetto delle norme comunitarie, per i soggetti che si impegnano a favorire il riutilizzo e il recupero dei rifiuti. La difficoltà operativa risiede nella necessità di stabilire dal punto di vista giuridico quali sostituzioni siano prevedibili con atti regionali, ovvero se le regioni siano le autorità competenti a procedere in tal senso, senza che i soggetti firmatari di eventuali accordi di programma rischino di essere soggetti alle sanzioni previste per i mancati adempimenti.

¹⁴ Delibera di Giunta n. 1999/657 dell'11/05/1999.

¹⁵ Delibera di Giunta n. 2297 del 22/06/1998.

¹⁶ Delibera di Giunta n. 647 del 01/03/00, contratto sottoscritto il 19/12/00.

¹⁷ Sottoscritto il 25 gennaio 2000.

¹⁸ Sottoscritto il 30 maggio 2001.