

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVII  
n. 19

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

nella seduta del 16 gennaio 2013

Relatrice: MAZZUCONI

### A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*proposta dalla Commissione stessa nella seduta dell'11 giugno 2008; svolta con le sedute del 9 luglio 2008, 10 luglio 2008, 16 luglio 2008, 17 luglio 2008, 22 luglio 2008, 23 luglio 2008, 24 luglio 2008, antimeridiana del 17 settembre 2008, 1° ottobre 2008, 14 ottobre 2008, pomeridiana del 22 ottobre 2008, 4 novembre 2008, 5 febbraio 2009, 18 febbraio 2009, 18 marzo 2009, 25 marzo 2009, 7 aprile 2009, 10 giugno 2009, 24 novembre 2009, 1° dicembre 2009, 16 marzo 2010, 17 marzo 2010, 27 aprile 2010, 30 giugno 2010, pomeridiana del 10 novembre 2010, 23 novembre 2010, 22 febbraio 2011, 6 aprile 2011, 22 giugno 2011, pomeridiana del 13 luglio 2011, 19 luglio 2011, pomeridiana del 20 luglio 2011, 21 luglio 2011, 26 luglio 2011, 28 febbraio 2012, 12 aprile 2012, antimeridiana e pomeridiana del 18 aprile 2012, 16 maggio 2012, 12 giugno 2012, pomeridiana del 19 settembre 2012, 9 ottobre 2012, 16 ottobre 2012 e conclusasi nella seduta del 16 gennaio 2013*

### **SULLE PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA PRODUZIONE E ALLA GESTIONE DEI RIFIUTI, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI COSTI POSTI A CARICO DEI CITTADINI, ALLA TRACCIABILITÀ, AL COMPOSTAGGIO, ALLA RACCOLTA DIFFERENZIATA ED ALLA EFFETTIVA DESTINAZIONE AL RECUPERO ED AL RIUSO DEI RIFIUTI O DELLE LORO PORZIONI**

*(Articolo 48, comma 6, del Regolamento)*

**Comunicato alla Presidenza il 21 gennaio 2013**

ONOREVOLI SENATORI. – Il 9 luglio 2008 la Commissione territorio, ambiente, beni ambientali del Senato ha avviato un'indagine conoscitiva sulle problematiche relative alla produzione e alla gestione dei rifiuti, con particolare riferimento ai costi posti a carico dei cittadini, alla tracciabilità, al compostaggio, alla raccolta differenziata ed alla effettiva destinazione al recupero ed al riuso dei rifiuti o delle loro porzioni.

Le audizioni hanno evidenziato un quadro variegato, ricco di contraddizioni a seconda del territorio considerato, ma ricco anche di buone pratiche e di risultati positivi.

Più specificamente sono stati affrontati i seguenti temi: le differenti realtà geografiche e i differenti modelli di gestione e smaltimento; i problemi afferenti la gestione integrata; la raccolta indifferenziata e i modelli relativi; i problemi dei comuni turistici; il combustibile da rifiuto (CDR) e i falsi modelli di raccolta e di trasporto; gli impianti di smaltimento, la loro dislocazione territoriale, le carenze; la tipologia degli impianti: discariche, termovalorizzatori, compostaggio, impianti per il trattamento, impianti a sostegno della raccolta differenziata; le gestioni commissariali: analisi, risultati e problemi irrisolti; alcune gestioni virtuose del ciclo integrato; i costi industriali della gestione ordinaria; i costi delle gestioni straordinarie (commissariali) e le relative modalità di finanziamento; i costi a carico dei cittadini: tassa e tariffa; i consorzi di filiera; l'accordo tra l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e il Consorzio nazionale imballaggi (CONAI); il volontariato ambientale; i rifiuti agricoli e le problematiche connesse; le questioni delle banche dati; il punto di vista delle associazioni di categoria delle società di gestione, trattamento e smaltimento; il SISTRI e il problema della tracciabilità; consorzi, aziende speciali, società pubbliche: i modelli gestionali, la tipologia giuridica, la dimensione (provinciale, ATO), l'evoluzione legislativa sull'argomento; alcune situazioni emergenziali: Campania, Lazio, Calabria, Sicilia.

Molta parte delle informazioni acquisite ha fornito la base per l'attività della Commissione in sede legislativa o per azioni di sindacato ispettivo od anche per la predisposizione dei pareri sulla materia oggetto di numerosi decreti da parte del Governo, materie queste di cui qui per ragioni di brevità non viene fornito il dettaglio.

La Commissione ha avuto modo, innanzitutto, di registrare, in maniera approfondita e circostanziata, quello che è il quadro oggettivo del settore rifiuti.

Secondo il Rapporto ISPRA sui rifiuti del 2012, la produzione nazionale dei rifiuti urbani si attesta, nell'anno 2010, a poco meno di 32,5 milioni di tonnellate, facendo rilevare, nonostante la crisi economica, una crescita percentuale pari all'1,1 per cento circa rispetto al 2009, distribuita pressoché uniformemente nelle varie zone del Paese. Si tratta di un dato in

controtendenza rispetto al *trend* europeo, che invece registra (Europa a 27) nello stesso periodo una riduzione dell'1,1 per cento.

Se si considerano i dati riportati nel Rapporto 2012 dell'Istat sulla situazione del Paese si constata che nel periodo che va dal 2002 al 2009 nelle regioni del Nord la quantità di rifiuti smaltita in discarica è passata da 251,8 a 140,4 kg per abitante, mentre nelle regioni del Centro si è passati da 427,6 a 393,8 kg per abitante e in quelle del Mezzogiorno da 399 a 347,8 kg per abitante. Nello stesso periodo, la raccolta differenziata nelle regioni del Nord è passata dal 30,6 al 48 per cento, in quelle del Centro dal 14,6 per cento al 24,9 per cento e in quelle del Mezzogiorno dal 6,3 per cento al 19,1 per cento.

Sempre in base ai dati ISPRA, la raccolta differenziata ha raggiunto nel 2010 una percentuale pari al 35,3 per cento della produzione nazionale dei rifiuti urbani, attestandosi a oltre 11,4 milioni di tonnellate. Rispetto al 2009, anno in cui tale percentuale si collocava al 33,6 per cento circa, si rileva un'ulteriore crescita, che ha consentito di raggiungere, con quattro anni di ritardo, l'obiettivo fissato dalla normativa per il 31 dicembre 2006. Ancora distanti appaiono, tuttavia, non solo gli obiettivi fissati dalla normativa per il 2009 (50 per cento) e 2011 (60 per cento), ma anche quelli relativi al 2007 (40 per cento) e 2008 (45 per cento).

La situazione della raccolta differenziata risulta notevolmente diversificata a livello di macroaree geografiche: il Nord si colloca nel 2010 al 49,1 per cento, mentre il Centro ed il Sud si attestano, nello stesso anno, su tassi pari, rispettivamente, al 27,1 per cento e al 21,2 per cento. In termini quantitativi, si registra tra il 2009 ed il 2010 un incremento pari ad oltre 240 mila tonnellate nel Nord, una crescita di oltre 230 mila tonnellate nel Mezzogiorno e un aumento di quasi 200 mila tonnellate nel Centro. Tali incrementi portano il valore della raccolta differenziata delle regioni settentrionali a poco meno di 7,3 milioni di tonnellate, e quelli delle regioni del Sud e del Centro rispettivamente a quasi 2,2 milioni di tonnellate a poco meno di 2 milioni di tonnellate.

Riguardo i costi totali per tonnellata sostenuti per lo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, dai dati forniti da Federambiente risulta che nel 2009 questi sono stati pari in Piemonte a 283,2 euro, in Valle d'Aosta a 191,9 euro, in Lombardia a 224,5 euro, in Liguria a 292,3 euro, in Trentino-Alto Adige a 227,8 euro, in Veneto a 224,2 euro, in Friuli-Venezia Giulia a 254 euro, in Emilia Romagna a 203,1 euro, in Toscana a 251,9 euro, in Umbria a 221 euro, nelle Marche a 209,8 euro, nel Lazio a 321,2 euro, in Abruzzo a 283,6 euro, in Molise a 228,5 euro, in Campania a 352,4 euro, in Puglia a 253,7 euro, in Basilicata a 303,9 euro, in Calabria a 229,2 euro, in Sicilia a 289,4 euro e in Sardegna a 332 euro.

In effetti, il costo della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti in Italia varia di molto, a seconda delle situazioni locali e del fatto che sussistano o meno delle emergenze. Tra le cifre assolutamente non comparabili che sono state rilevate nel corso delle audizioni e sulla base dei materiali prodotti dagli auditi, così distanti tra loro, si colloca il problema di una

vera e propria giungla di livelli di efficienza, di qualità e anche di costo dei sistemi di gestione del ciclo dei rifiuti. Giungla assai intricata in quanto non vale assolutamente il criterio per cui quanto più è spinta la raccolta differenziata tanto più costa la gestione dei rifiuti. Spesso accade addirittura il contrario, ossia che in regioni, dove la raccolta differenziata non viene fatta, i contribuenti alla fine pagano per lo smaltimento dei rifiuti somme persino maggiori di quelle che pagano nei territori in cui viene fatta, e talvolta pure a livelli molto elevati. Infatti i costi della raccolta differenziata possono essere compensati dai risparmi che si realizzano anche perché si avvia allo smaltimento finale una quantità inferiore di rifiuti.

È pertanto improprio stabilire un nesso automatico e lineare tra il costo della raccolta e dello smaltimento e la quantità dei rifiuti recuperati attraverso la raccolta differenziata. Nelle regioni con livelli più elevati di raccolta differenziata i costi, sia per abitante sia per chilogrammo, sono inferiori a quelli sostenuti nelle regioni con raccolta differenziata più bassa.

Sono stati ascoltati alcuni soggetti pubblici quali: il Consorzio per i servizi di Igiene del territorio-Autorità di bacino Treviso 1, SILEA (società dei comuni della provincia di Lecco), CEM Ambiente (società dei comuni dell'Est Milanese e di parte della Brianza), il Consorzio Chierese di 19 comuni della provincia di Torino, il Consorzio di bacino dei rifiuti dell'Astigiano e altri, e si è preso atto degli importanti risultati raggiunti in alcune aree del Paese con riguardo alle percentuali di raccolta differenziata, alla riduzione dei costi a carico dei cittadini, all'efficienza dei servizi.

Del resto, situazioni fortemente virtuose di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, registrate nel corso dell'indagine svolta dalla Commissione, sono caratterizzate da un'elevata percentuale di raccolta differenziata e da un carico economico sui cittadini sicuramente sostenibile, specie in una logica di confronto con altri casi territoriali.

In queste situazioni virtuose il contenimento dei costi si ottiene attraverso una capillare opera di informazione e di educazione finalizzata alla prevenzione della produzione di rifiuti, attraverso una stringente organizzazione della raccolta «porta a porta» su tutte le frazioni, attraverso l'utilizzo di una tariffazione puntuale che commisura il costo del servizio alla quantità dei rifiuti prodotta da ciascun cittadino (sulla base del principio «chi più inquina più paga») e, infine, attraverso una programmazione impiantistica che colloca la termovalorizzazione a un livello dimensionale e sistemico che non incide negativamente sulle percentuali di raccolta differenziata e che, però, consente di non avviare a discarica quel «residuo» che comunque è incomprimibile e ancora non riassorbibile nelle frazioni della raccolta differenziata.

In particolare, sono stati evidenziati alla Commissione gli importanti risultati che l'applicazione di una tariffazione puntuale ha sul fronte della responsabilizzazione dei cittadini, per quanto riguarda sia la motivazione ad acquistare beni che producono minori quantità di rifiuto, sia a parteci-

pare attivamente alla differenziazione della raccolta, perché i comportamenti individuali in tal caso incidono immediatamente e direttamente sulla bolletta.

Per quanto concerne la spesa per il servizio di gestione integrata dei rifiuti, secondo i dati elaborati nel 2011 dall'ISTAT, la spesa nazionale per la gestione dei rifiuti tra il 1997 e il 2009 è cresciuta del 95 per cento, incrementando la propria incidenza sul PIL dall'1,1 per cento nel 1997 all'1,4 per cento nel 2009. Nel 1997 la spesa nazionale per i rifiuti era pari complessivamente a 11.021 milioni di euro, mentre nel 2009 è risultata pari a 21.514 milioni di euro.

Va preliminarmente osservato che il sistema di riscossione permane tuttora legato alla stratificazione legislativa sulla materia: TARSU, TIA1 (Tariffa di igiene ambientale) e TIA 2 (Tariffa integrata ambientale), sistema che ha ingenerato incertezze sulle modalità di riscossione. Valga per tutte la questione legata alla restituzione dell'IVA, a seguito del pronunciamento della Corte costituzionale sulla natura del tributo, questione ancora lontana da una qualsivoglia risoluzione. A questo si aggiunge con il 2013 l'introduzione della TARES, che sostituisce i tributi precedenti, ma che risulta legata ad elementi prevalentemente patrimoniali e che disgiunge completamente l'idea della quantità e qualità dei rifiuti prodotti dalla riduzione della spesa e dalla sostenibilità ambientale del processo, il che rende difficile, se non impossibile, un'evoluzione culturale sui comportamenti relativi e sulle buone pratiche da porre in essere.

Occorre altresì considerare che dal 2000 al 2011 il numero dei comuni passati a TIA è aumentato da 225 a 1340, dato cui corrisponde un aumento degli abitanti soggetti a TIA da 2.254.887 a 19.530.626 (in termini percentuali, dal 4 per cento di popolazione interessata dal sistema tariffario, nel 2000, si è passati a circa il 32,2 per cento nel 2011). La popolazione residente, coinvolta dall'applicazione della TIA, mostra significative differenze di ripartizione geografica: la copertura percentuale della popolazione, nel Nord, passa dall'8,4 per cento del 2000 al 43,2 per cento del 2011, mentre nel Centro la stessa copertura passa dall'1,5 per cento del 2000 al 50,5 per cento del 2011 (soprattutto per effetto del passaggio a TIA del comune di Roma) e nel Sud da 0 nel 2000 a 7,6 per cento nel 2011.

In particolare la Commissione ha potuto rilevare che ai fini della tariffazione puntuale si utilizzano con successo il metodo volumetrico e la tecnologia di identificazione a radiofrequenze, che consente di associare in maniera univoca il contenitore all'utenza che lo utilizza.

Momento fondamentale di ogni realtà virtuosa di gestione dei rifiuti è risultato essere quello della raccolta differenziata e del trattamento della frazione organica. A questo riguardo occorre innanzi tutto considerare che esistono livelli geograficamente differenziati di tale raccolta: nel 2010 nelle regioni del Nord sono stati raccolti più di 2,7 milioni di tonnellate, in quelle nel Centro circa 640.000 tonnellate e in quelle del Sud circa 824.000 tonnellate. In effetti, il Nord, con 98,1 kg per abitante, continua a migliorare rispetto al resto del Paese, dove la raccolta della frazione orga-

nica, pur mostrando significativi sviluppi (+10 kg al Centro per abitante e +8 kg al Sud), risulta ancora non allineata alle realtà più avanzate del Nord (53,4 kg per abitante al Centro e 39,4 kg per abitante al Sud).

Cruciale è poi il momento del compostaggio, in quanto la presenza di una adeguata dotazione impiantistica risulta essenziale ai fini della riuscita della gestione integrata dei rifiuti. Non a caso, facendo riferimento ai dati 2010, si constata che nelle regioni del Nord sono operativi 165 impianti di compostaggio (che trattano 2.749.556 tonnellate all'anno), in quelle del Centro solo 41 impianti (che trattano 733.238 tonnellate all'anno) e in quelle del Sud solo 49 impianti (che trattano 677.158 tonnellate all'anno). Tra l'altro nel Nord gli impianti di compostaggio operano mediamente all'81,4 per cento della quantità autorizzata, mentre questa percentuale scende al 52,3 per cento nel Centro e al 43,5 per cento nel Sud.

Appare sicuramente indispensabile un significativo potenziamento del parco impiantistico nelle situazioni in cui esso risulta insufficiente e appare necessario anche favorire la diffusione del compostaggio domestico e del compostaggio locale collettivo attuato mediante sistemi che assicurano una notevole velocizzazione del compostaggio tradizionale riducendo a quattro settimane i 5 o 6 mesi del compostaggio tradizionale.

Se si considerano le diverse realtà territoriali, si constata che là dove il ciclo integrato dei rifiuti è sostenuto da un parco impiantistico sviluppato, viene ridotto significativamente l'utilizzo della discarica. È il caso della regione Lombardia che conferisce in discarica solo l'8 per cento del totale di rifiuti urbani prodotti, che raggiunge una percentuale del 48,5 per cento di raccolta differenziata e del 45 per cento circa di recupero di materia e che invia ad incenerimento oltre il 44 per cento dei rifiuti. In Veneto si raggiunge il 58,7 per cento di raccolta differenziata, il 63 per cento del recupero di materia, grazie soprattutto al compostaggio, così che in discarica finisce solo il 19 per cento dei rifiuti urbani. In Friuli-Venezia Giulia, la raccolta differenziata è pari a circa il 49,3 per cento, il recupero di materia, si attesta sul 39 per cento, l'incenerimento sull'11 per cento, mentre lo smaltimento in discarica interessa circa il 15 per cento dei rifiuti urbani. Il Trentino-Alto Adige raggiunge circa il 58 per cento di raccolta differenziata, incenerisce il 14 per cento dei rifiuti prodotti, mentre lo smaltimento in discarica riguarda il 29 per cento degli stessi. Viceversa nelle regioni in cui il quadro impiantistico è assai carente lo smaltimento in discarica rappresenta la voce di gran lunga più importante: in Sicilia i rifiuti urbani smaltiti in discarica rappresentano il 93 per cento del totale, in Molise l'84 per cento, in Basilicata l'83 per cento, in Liguria il 79 per cento, nel Lazio il 74 per cento.

Peraltro, le situazioni esaminate evidenziano come l'incremento della raccolta differenziata debba sempre inserirsi in un efficiente sistema integrato di gestione per produrre appieno i suoi effetti virtuosi: una volta raccolti tutti i materiali riciclabili con il sistema domiciliare porta a porta (con raccolte differenziate «spinte», che non si servono di cassonetti stradali che attraggono rifiuti di qualsiasi tipo) occorre far sì che il recupero di materia raggiunga percentuali elevate.

Secondo i dati elaborati da FISE-UNIRE, in Italia solo il 33 per cento dei rifiuti viene riciclato (20 per cento riciclo + 13 per cento di *compost*), mentre il 18 per cento finisce al recupero energetico (contro una media europea del 29 per cento) e ben il 49 per cento imbocca la strada della discarica. Nel riciclo, peggio dell'Italia fanno solo Portogallo (19 per cento) e Grecia (18 per cento), mentre la percentuale a livello europeo si attesta sul 42 per cento. Rimane assai ampio il divario che separa l'Italia dai Paesi che presentano migliori *performance* nel recupero di materia dai rifiuti urbani, come l'Austria (70 per cento), la Germania e il Belgio (62 per cento), i Paesi Bassi (61 per cento), la Svezia (50 per cento) e la Danimarca (42 per cento). Questi sei Paesi europei, oltre a un elevato tasso di riciclo e a una quota significativa di recupero energetico, smaltiscono in discarica tra lo 0 e il 3 per cento dei loro rifiuti, anche grazie al ricorso al recupero energetico, che raggiunge punte del 54 per cento e del 38 per cento rispettivamente in Danimarca e Germania.

Sulla questione della tracciabilità, la Commissione, a seguito delle incertezze normative e delle difficoltà e delle criticità legate all'introduzione del Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTR), ritiene necessari, anche al fine di contrastare la criminalità organizzata, il perfezionamento, la correzione e la messa in funzione di tale sistema, nato per assicurare: maggiore trasparenza e controllo della movimentazione dei rifiuti lungo tutta la filiera, in relazione alla possibilità di disporre dei dati in tempo reale; maggiore efficacia all'azione di contrasto dei fenomeni di illegalità e nei confronti di comportamenti non conformi alle regole; maggiore tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute dei cittadini; riduzione degli adempimenti burocratici e semplificazione delle procedure per gli operatori; riduzione degli oneri per i soggetti obbligati, una volta a regime; maggiore concorrenza sul mercato.

Alcune specifiche questioni in materia di raccolta differenziata, sulla raccolta dei dati in Italia e su alcune criticità circa la disponibilità di impianti di riciclo sono state presentate dall'Osservatorio nazionale sui rifiuti, previsto dall'articolo 6-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e ora cessato. Una questione riguarda il modo di acquisire i dati, attualmente riportati nel rapporto annuale dell'ISPRA, che soffre di una certa mancanza di tempestività e di qualche approssimazione. È stato sottolineato inoltre il ritardo nell'attività di alcune reti dedicate al riciclo, in particolare quelle riguardanti i materiali elettronici e le batterie. In tali settori si nota un certo progresso, ma essi non sono ancora pienamente operanti. C'è necessità di omogeneizzazione delle reti, anche dal punto di vista dei controlli.

Il CONAI, istituito in Italia ai sensi della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 94/62/CE del 20 dicembre 1994, è operativo attraverso sei Consorzi di filiera che ritirano il materiale, raccolto dai Comuni o dalle piattaforme per gli imballaggi secondari e terziari, e ne assicurano il riciclo attraverso una rete di piattaforme, centri di selezione e impianti di riciclo ubicati su tutto il territorio nazionale. I sei tipi di materiali ritirati sono: plastica, vetro, carta, legno, alluminio e acciaio. C'è sempre una

sussidiarietà rispetto al mercato, in quanto i Consorzi sono obbligati a ritirare gli imballaggi raccolti con la raccolta differenziata dai comuni. Se i comuni o i Consorzi di raccolta trovano sbocchi commerciali più validi, evidentemente sono liberi di agire come desiderano.

Un ulteriore profilo curato dal CONAI è il riutilizzo dei materiali. A tale proposito, il CONAI ha disposto l'esonero dal pagamento del contributo per gli imballaggi riutilizzati.

Strumento importante per il conseguimento degli obiettivi di una buona raccolta differenziata è stato negli anni l'accordo tra l'ANCI e il CONAI. L'accordo ANCI-CONAI tende a definire il maggior onere sostenuto dai comuni nella gestione della raccolta differenziata che, a sua volta, dovrebbe essere coperto dal contributo CONAI. Stabilisce, inoltre, i criteri qualitativi del materiale raccolto e le relative condizioni di ritiro del materiale. Il CONAI ritira il materiale da piattaforme e riconosce il recupero energetico quale forma di avvio al recupero dei materiali. Oltre all'accordo quadro firmato dal CONAI, esistono poi un accordo con l'ANCI per ognuno dei consorzi e convenzioni tra comuni e consorzi di filiera.

Gli aspetti positivi contenuti nell'accordo quadro ANCI-CONAI sono rappresentati dalla certezza nel tempo del valore positivo dei materiali, dalla certezza per i Comuni e gli operatori di una destinazione per i materiali raccolti, dalla garanzia che il materiale conferito venga avviato a riciclo e/o a recupero e dal fatto che i corrispettivi riconosciuti aumentano durante i cinque anni.

Un aspetto molto importante, sul quale negli anni passati è stata posta notevole attenzione, è quello della tracciabilità dei rifiuti di imballaggi a riciclo/recupero. È stato così inaugurato un sistema molto complesso di validazione dei risultati conseguiti, in quanto si desidera che i dati forniti dal CONAI siano inattaccabili sotto tutti gli aspetti.

È stato fatto notare che l'attività di prevenzione dei rifiuti deve essere impostata sugli stili di vita degli italiani. Ciò vuol dire che c'è la necessità di progettare in maniera diversa l'imballaggio, di progettarlo in termini di ecocompatibilità, e di evitare sprechi, sia per l'utilizzazione del *packaging* sia per la sua riciclabilità.

C'è un'altra attività che può essere intrapresa e che riguarda invece la prevenzione qualitativa, le diverse funzioni dell'imballaggio, ovvero tutte quelle azioni che lo rendono ecocompatibile durante il ciclo di vita: dalla progettazione alla realizzazione, al trasporto, all'uso, fino alla gestione *post* consumo.

Il CONAI ritiene inoltre necessario che la presenza degli enti locali e delle autorità locali diventi fondamentale per la politica di *green public procurement*.

La Commissione ha avuto modo di soffermarsi anche su vari aspetti specifici delle problematiche sottoposte dai vari consorzi di filiera (non solo di imballaggi): CIAL, COREPLA, COBAT, COMIECO, Consorzio nazionale riciclo imballaggio acciaio, Consorzio coordinamento RAEE, Consorzio obbligatorio oli usati (COOU), COREVE, RILEGNO, ECO-LIGHT e Consorzio nazionale compostatori.



Nel corso dei lavori, Federambiente ha esposto una situazione che vede persistere molte differenze, come peraltro osservato da numerosi altri auditi, confermando di fatto i dati già esaminati dalla Commissione. Per quanto riguarda il passaggio da tassa a tariffa, da parte di Federambiente, è stato fatto notare che la tariffa deve coprire il 100 per cento dei costi procurati dall'esercizio del servizio, cosa che invece con la TARSU non accade, o accade in modo nominale (a piè di lista, alla fine dell'esercizio, spesso il comune ripiana quel che manca).

Quando la tariffa è affidata alla gestione dell'operatore e quindi dell'impresa, dover assicurare il 100 per cento della copertura dei costi nella fase iniziale genera un incremento di prelievo sui cittadini. Dopo di che però vi è un assestamento. Siccome la tariffa consente un rapporto contrattuale e negoziale con il committente, che è diretto, quando i comuni si rendono conto che la tariffa raggiunge livelli ritenuti insostenibili, più spesso intervengono con le politiche sociali dell'amministrazione per attenuare il carico sui ceti meno abbienti. Nello stesso tempo magari decresce la quantità di servizi, ovvero si modifica l'articolazione della richiesta di servizi in maniera che la tariffa possa essere contenuta.

Federambiente ha anche evidenziato come sia molto difficile comparare sistemi di raccolta differenziata porta a porta. Possono determinarsi condizioni dipendenti dai modelli di raccolta per cui due comuni vicini, con la stessa organizzazione e lo stesso disciplinare della raccolta, hanno esiti diversi dal punto di vista dei costi e, qualche volta, anche dell'efficacia del servizio. Questo dipende dai modelli di raccolta.

Per quanto riguarda la regolazione dei rapporti fra soggetti della raccolta e soggetti della valorizzazione (quindi dei rapporti con i consorzi di filiera e con il CONAI), Federambiente ha fatto presente che molto spesso la regolazione avviene in base alle dinamiche del mercato. La politica degli incentivi è questione diversa: più spesso manovrata dai comuni e dalle istituzioni nel momento in cui decidono, attraverso le tariffe, di premiare determinati comportamenti ovvero di penalizzarne altri. Però, il contributo CONAI alla raccolta differenziata è un corrispettivo a fronte di un costo del servizio che ovviamente ha una sua specificità. Esistono delle distorsioni del mercato che possono causare difficoltà nella vendita e/o nell'utilizzo del materiale, come, ad esempio, è accaduto negli ultimi anni con il legno.

Sempre volendo evidenziare il punto di vista degli operatori del settore, va ricordato che da parte di FISE-UNIRE si è rilevato che la separazione tra la raccolta, lo smaltimento e il riciclo rappresenta un ostacolo al conseguimento di più brillanti risultati. Oggi, purtroppo, la cultura delle aziende che si occupano della raccolta si focalizza sulla raccolta e lo smaltimento esclusivamente tramite termovalorizzazione ed, eventualmente, discarica. Le aziende devono arrivare a coprire il ciclo completo del trattamento del rifiuto, avendo anche la possibilità di trattare il riciclo.

Per quanto riguarda la valutazione e la scelta della tecnologia di termovalorizzazione più conveniente, secondo FISE-UNIRE, il problema va considerato dal punto di vista generale della massima «sostenibilità» in

termini di salvaguardia delle risorse non rinnovabili e di protezione dell'ambiente. Federambiente intende creare le condizioni di massima trasparenza nel confronto dei risultati delle diverse soluzioni. È tuttavia da rilevare che, in Europa e nel mondo, la tecnica di gran lunga più impiegata è quella della combustione diretta, su griglia ad alta temperatura, dei rifiuti urbani non utilmente riciclabili. È una tecnica più impegnativa e costosa rispetto ad altre, ma, in termini di efficienza netta finale, essa produce il miglior risultato, poiché non comporta i consumi energetici necessari per il passaggio dallo stadio intermedio della produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR). Circa l'80 per cento dei rifiuti in Europa è trattato mediante la combustione diretta. Il vantaggio non è solo che così si recupera più energia, ma soprattutto che si generano meno residui da smaltire.

La Commissione ha avuto modo di verificare che gli snodi della raccolta differenziata e del parco impiantistico sono emersi come cruciali, in senso negativo, nell'instaurarsi e nel protrarsi di situazioni critiche di gestione del ciclo dei rifiuti. Così nel Lazio la raccolta differenziata nel 2010 è stata pari al 16,5 per cento, con un aumento nel periodo 2006-2010 solo del 5,4 per cento; con la raccolta della frazione organica attestata nel 2010 sulle 123.340 tonnellate. Sempre nel Lazio nel 2010 è stato smaltito in discarica il 74 per cento dei rifiuti e nella sola città di Roma ben 1,3 milioni di tonnellate sono finite in discarica. Invece, in Sicilia la raccolta differenziata nel 2010 è risultata pari al 9,4 per cento, con un aumento nel periodo 2006-2010 solo del 2,8 per cento, con la raccolta della frazione organica attestata sempre nel 2010 sulle 87.692 tonnellate. In Sicilia nel 2010 è stato smaltito in discarica il 93 per cento dei rifiuti. Migliore il dato della Campania, dove la raccolta differenziata nel 2010 è stata pari al 32,7 per cento, con un aumento nel periodo 2006-2010 del 21,4 per cento e dove nel 2010 è stato smaltito in discarica il 48 per cento dei rifiuti.

Sulla Campania pesa la situazione della città di Napoli e di gran parte dei comuni della conurbazione napoletana, dove i ritardi accumulatisi sul fronte della raccolta differenziata determinano la necessità di ricercare spazi di notevole capienza per lo smaltimento in discarica. In effetti, la città di Napoli produce 1.200 tonnellate al giorno di rifiuti, mentre la provincia di Napoli ne produce 2.200-2.300; sommando queste cifre si ottiene un totale di circa 3.500 tonnellate, una cifra elevatissima se si considera che la produzione complessiva della regione Campania è di 7.200 tonnellate di «tal quale».

Anche il caso della Sicilia evidenzia la necessità di un'analisi articolata per aree, in quanto nelle aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina si concentra circa il 60 per cento di tutti i rifiuti prodotti nell'intera isola, mentre la percentuale media di raccolta differenziata si attesta al 9,4 per cento dei rifiuti (dato 2010), ma in alcune aree delle province di Trapani, Agrigento e Palermo la raccolta differenziata raggiunge punte che superano ampiamente il 35 per cento e soprattutto nella provincia di Trapani si attesta mediamente sul 26,7 per cento.

Sul Lazio pesa in particolare la situazione della città di Roma, nella quale si recupera, attraverso una raccolta differenziata attuata con una singolare pluralità di sistemi, solo un quarto dei rifiuti prodotti, pari a circa 5 mila tonnellate al giorno, con conseguente difficoltà di reperire nuovi siti per lo smaltimento dei rifiuti in un contesto di non allineamento delle posizioni delle diverse amministrazioni territoriali competenti. Difficoltà alla quale si aggiunge l'insufficienza degli impianti di compostaggio esistenti e degli impianti di trattamento meccanico-biologico. Il Lazio, peraltro, registra anche problemi dovuti alle basse percentuali di raccolta differenziata delle province di Frosinone (6,1 per cento nel 2010) e di Rieti (7,1 per cento) e alle certo non elevate percentuali della medesima raccolta conseguite dalle province di Latina (17,6 per cento) e di Viterbo (14,1 per cento).

Proprio con riferimento alle situazioni maggiormente problematiche registratesi nel Paese, le audizioni svolte dalla Commissione hanno permesso di accertare che i commissariamenti sono falliti dappertutto, non avendo consentito quasi mai di superare l'emergenza, né di porre le premesse per un ciclo virtuoso della gestione dei rifiuti, e rappresentando un alibi che ha consentito agli enti locali di sottrarsi alle proprie responsabilità. Ogni volta che si è verificata un'imposizione dall'alto - nella forma della creazione di un consorzio obbligatorio o di un commissario - non solo il problema dei rifiuti non è stato risolto, ma si è addirittura aggravato, con la perdita di attenzione e di interesse delle istituzioni locali, che si consideravano estromesse.

Nel corso della sua audizione, il presidente della provincia di Frosinone ha fatto presente alla Commissione che la provincia da lui guidata non è in grado di controllare il flusso di rifiuti smaltiti presso il termovalorizzatore sito in San Vittore in quanto tali rifiuti arrivano come CDR. Si tratta di una situazione specifica che in realtà evidenzia un rilevante problema di carattere generale, che riguarda l'intero territorio nazionale. Difatti, la qualificazione di un determinato rifiuto come CDR, ammesso che si tratti di rifiuto opportunamente trattato per divenire appunto CDR, da un lato sottrae lo stesso ad una successiva tracciabilità, dall'altro ne consente lo spostamento da regione a regione o comunque fuori dal bacino di produzione, in quanto esente dalle norme che riguardano i rifiuti urbani. Inoltre il modello adottato in alcune regioni prevede che il CDR venga bruciato in termovalorizzatori, e non in impianti bruciatori di diverso tipo (ad esempio, centrali elettriche opportunamente trasformate). Questo da un lato comporta significativi costi aggiuntivi, perché ai costi dell'incenerimento si aggiungono costi di trattamento di per sé non richiesti e talvolta con trattamenti solo nominalmente realizzati all'unico scopo di evitare la più stringente normativa sui rifiuti, e, dall'altro lato, determina seri problemi di monitoraggio dei flussi di rifiuti, dato che nessuno controlla se il materiale trasportato sia realmente CDR e non rifiuto.

È stata infine evidenziata la peculiarità della situazione che si trovano ad affrontare i comuni interessati da rilevanti flussi turistici. Ad esempio, il presidente della provincia di Latina ha ricordato che l'8 per cento del

prodotto interno lordo di questa provincia deriva dal turismo, che incide fortemente sulla produzione di rifiuti annua, complessivamente pari a circa 347.000 tonnellate.

Un esempio interessante di gestione nell'ambito dei comuni a vocazione turistica è stato offerto dalla Comunità montana del parco Alto Garda Bresciano, che è caratterizzata da un basso numero di abitanti e da una stagionalità estiva con un elevato flusso di turisti. La parte occidentale del lago di Garda, il cui bacino è esteso agli altri otto comuni del Parco Alto Garda, ha una popolazione di circa 30.000 abitanti, ma il flusso turistico stagionale è pari 2.250.000 presenze. Il modello svedese adottato supera il modello tradizionale del porta a porta, abbastanza diffuso in Italia.

L'attività conoscitiva svolta dalla Commissione ha consentito altresì di confermare le importanti peculiarità del settore agricolo e di verificare la fondatezza della richiesta di una semplificazione degli adempimenti burocratici proveniente dal mondo agricolo, anche in considerazione dei due elementi che rendono particolare in questo settore la produzione di rifiuti: il carattere diffuso degli insediamenti e la produzione di piccoli volumi. Proprio la verifica della fondatezza delle richieste del mondo agricolo ha condotto la Commissione ad elaborare ed approvare il disegno di legge atto Senato 3162, recentemente approvato anche dalla Camera dei deputati, che reca importanti novità normative, nella prospettiva della valorizzazione delle filiere brevi e dell'autosmaltimento, in tema tra l'altro di digestato o *compost* destinati all'utilizzazione agronomica, di sfalci, potature e materie fecali, di essiccatoi agricoli e di trasporti di rifiuti effettuati da imprenditori agricoli.

Coldiretti, Confagricoltura e CIA hanno evidenziato tutte le questioni aperte sulla materia per il settore agricolo. L'agricoltura è interessata al tema dei rifiuti sotto tre profili: quello della produzione, quello della loro valorizzazione in relazione al ciclo biologico, che accompagna lo svolgimento delle attività di allevamento e coltivazione, e quello della tutela del suolo. Per quanto riguarda il primo profilo, le imprese agricole – in quanto produttrici di rifiuti – hanno atteso a lungo la semplificazione degli adempimenti, dopo che, nel corso della precedente legislatura, sono stati introdotti dei freni all'utilizzo degli accordi di programma. Gli elementi che differenziano la produzione di rifiuti in agricoltura sono, infatti, il carattere diffuso degli insediamenti e la produzione di piccoli volumi. Per quel che riguarda il secondo aspetto, l'incertezza giurisprudenziale relativa al riconoscimento della natura di sottoprodotti di alcuni elementi derivanti dal ciclo produttivo, che potrebbero essere valorizzati attraverso il normale ciclo di reimpiego in agricoltura: ciò è spesso impedito dall'interpretazione della giurisprudenza di merito, che incide così sulla capacità delle imprese di razionalizzare i propri cicli di utilizzo. Per quanto riguarda, invece, il profilo della prevenzione, il quadro normativo europeo pone l'obiettivo di ridurre le conseguenze della produzione e della gestione dei rifiuti. La priorità è, dunque, costituita dalla preven-

zione. Tale criterio ci aiuta anche a capire come sia cambiata la nozione di raccolta differenziata a seguito della direttiva europea.

È stato altresì osservato che la disciplina recata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale (cosiddetto «codice dell'ambiente») ha introdotto alcune innovazioni di particolare interesse e rilevanza anche per il settore agricolo. Il punto di maggiore contrasto e di maggiore criticità riguarda tuttavia proprio la nozione di rifiuto. Non c'è ancora una certezza in merito e ciò anche in conseguenza del fatto che in agricoltura vi sono dei residui delle attività agricole che vengono reimpiegati nell'attività agricola stessa e che quindi astrattamente non potrebbero essere classificati e considerati come dei rifiuti.

L'attività agricola spesso si espleta anche in fondi lontani dalla sede principale dell'azienda, magari a distanza di qualche chilometro, e a fine giornata lavorativa l'agricoltore riporta tutti i residui delle potature e dei lavori agricoli. Sono state elevate contravvenzioni ad agricoltori che trasportavano le ramaglie nel deposito temporaneo della sede principale dell'azienda, perché non avevano il formulario di trasporto o non erano iscritti all'albo nazionale dei gestori, nonostante avessero fatto notare che avevano una convenzione con una ditta autorizzata per il trasferimento di tali rifiuti agricoli. Infine con riferimento all'interpretazione dell'occasionalità e della saltuarietà del trasporto dei rifiuti, cioè dei requisiti che esso deve avere per essere esentato dal formulario di identificazione degli stessi, ogni provincia interpreta a modo suo la normativa.

A proposito della semplificazione, si evidenzia il caso dei contenitori di agrofarmaci. Da un punto di vista scientifico, se essi vengono sottoposti ad una bonifica, attraverso una procedura che prevede due o tre risciacqui consecutivi con acqua corrente, la loro catalogazione passa da «rifiuto pericoloso» a «rifiuto speciale non pericoloso», per i quali si prevede un trattamento più semplificato. La normativa non stabilisce però tale procedura. In alcune località, dunque, i gestori del servizio pubblico accolgono questo tipo di rifiuti, nonostante siano stati bonificati, come rifiuti pericolosi.

Sempre nell'ambito dei possibili sottoprodotti viene segnalata dalle predette organizzazioni l'opportunità di inserire il digestato e il pannello di estrazione derivante dalla spremitura delle oleaginose per la produzione dell'olio vegetale puro. Per questi due materiali di origine agricola non vi è certezza a riguardo dell'applicazione della norma. Il pannello e il digestato invece rientrano a pieno titolo tra i residui e non tra i rifiuti. A questo proposito andrebbe fatto un utile aggiornamento della normativa vigente che prevede che tutti questi sottoprodotti siano considerati come rifiuti, rifiuti speciali, anche se recuperabili.

Tenuto conto delle difficoltà in cui versa tuttora il sistema a livello nazionale, visto che il ciclo integrato dei rifiuti urbani nel panorama italiano appare assolutamente variegato e profondamente diversificato e spazia da punte di eccellenza al più profondo degrado, a seguito dell'indagine conoscitiva svolta, le questioni da affrontare con maggiore urgenza sono le seguenti:

a) una legislazione statale organica e specifica in ordine all'intero ciclo, che nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle autonomie locali, affronti con chiarezza:

la necessità di una piena conformità alla più recente normativa europea (in particolare alla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008), che prevede il raggiungimento di determinate percentuali di riciclaggio e non di raccolta differenziata e che impone agli Stati membri di operare in vista della riduzione dei rifiuti anche attraverso l'ampliamento della sfera dei sottoprodotti quali materiali non costituenti rifiuto;

la definizione dei soggetti gestori;

la definizione delle autorità preposte alla programmazione e al controllo, che, ferme restando le competenze degli enti locali, possano individuare gli obiettivi da perseguire e i livelli ottimali in cui svolgere il servizio (popolazione servita, tipologia di impianti, modalità di raccolta), tenendo nella dovuta considerazione sia il criterio delle aree territorialmente omogenee, sia l'esigenza di far sì che la procedura di costituzione delle aggregazioni di comuni rispetti il Titolo V della Costituzione e in particolare l'autonomia degli enti locali;

il modello giuridico delle società pubbliche del settore e degli altri soggetti pubblici operanti, modello che, nel rispetto della legislazione europea, tenga conto dell'articolato sistema degli affidamenti dell'intero servizio da parte dei comuni e per cui si consentano forme di riscossione diretta del tributo;

la definizione dei reati in materia, con particolare riferimento all'occupazione sistematica da parte della criminalità organizzata di intere porzioni del territorio nazionale proprio grazie alla gestione di servizi per loro natura «territoriali» e alle infiltrazioni malavitose nel campo degli smaltimenti illeciti;

b) il ripensamento del nuovo tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), che desta forte preoccupazione in quanto basato su elementi meramente patrimoniali e non invece riacordato al quantitativo di rifiuti prodotti e avviati a smaltimento e distorsivo del moderno ed efficiente meccanismo di tariffa correlata ad un servizio;

c) conseguentemente la proposta e la diffusione di modelli di raccolta che consentano di passare realmente ad un sistema a tariffa, commisurato a quantità e qualità dei rifiuti prodotti;

d) la previsione di una autorità nazionale preposta al settore dei rifiuti, come già analogamente avviene per altri settori (ad esempio: energia), che si occupi, per la parte riferita ai rifiuti urbani, anche della definizione dei livelli minimi della qualità dei servizi, dei costi, delle modalità di effettuazione dei servizi riferiti all'intero ciclo, della comparazione ordinata di costi industriali e dei costi posti a carico dei cittadini; della sistematica raccolta omogenea dei dati;

e) il definitivo e reale superamento della gestione degli smaltimenti attraverso il sistema delle discariche;

- f)* un censimento delle discariche autorizzate e non autorizzate al fine di avviarne la bonifica;
- g)* la messa in funzione di un sistema di tracciabilità dei rifiuti prodotti, affrontando e ridefinendo l'intera partita SISTRI;
- h)* l'obbligo delle regioni di raggiungere la reale e piena autonomia in materia di smaltimenti di tutte le frazioni dei rifiuti urbani raccolti;
- i)* la non possibilità di smaltire i rifiuti urbani o di derivazione urbana (con cambio codice a seguito di trattamento) all'estero;
- l)* il superamento definitivo delle gestioni commissariali;
- m)* un impegno più serrato sulla raccolta differenziata, sul riciclo e sul riuso;
- n)* un più convinto approccio al tema della riduzione dei rifiuti;
- o)* l'incentivazione della filiera industriale del recupero, tenendo conto che lo sviluppo di questo segmento offrirebbe anche una concreta possibilità occupazionale in un momento tanto delicato per la vita del Paese.

