

# SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura

N. 231

7 ottobre 2008

## PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI CONSIGLIERI BORGHI, MAZZOTTI, ERCOLINI, BOSI, GARBI, BERETTA, SALSI, RIVI, BARBIERI, MONTANARI, MUZZARELLI, MONARI, LUCCHI, ZOFFOLI, RICHETTI, PIRONI, TAGLIANI, PIVA, CARONNA, FIAMMENGHI

**DISPOSIZIONI A SOSTEGNO DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI SOLIDI NEI COMUNI DELL'EMILIA-ROMAGNA. MODIFICHE E INTEGRAZIONI ALLA L.R. 19 AGOSTO 1996, N. 31**

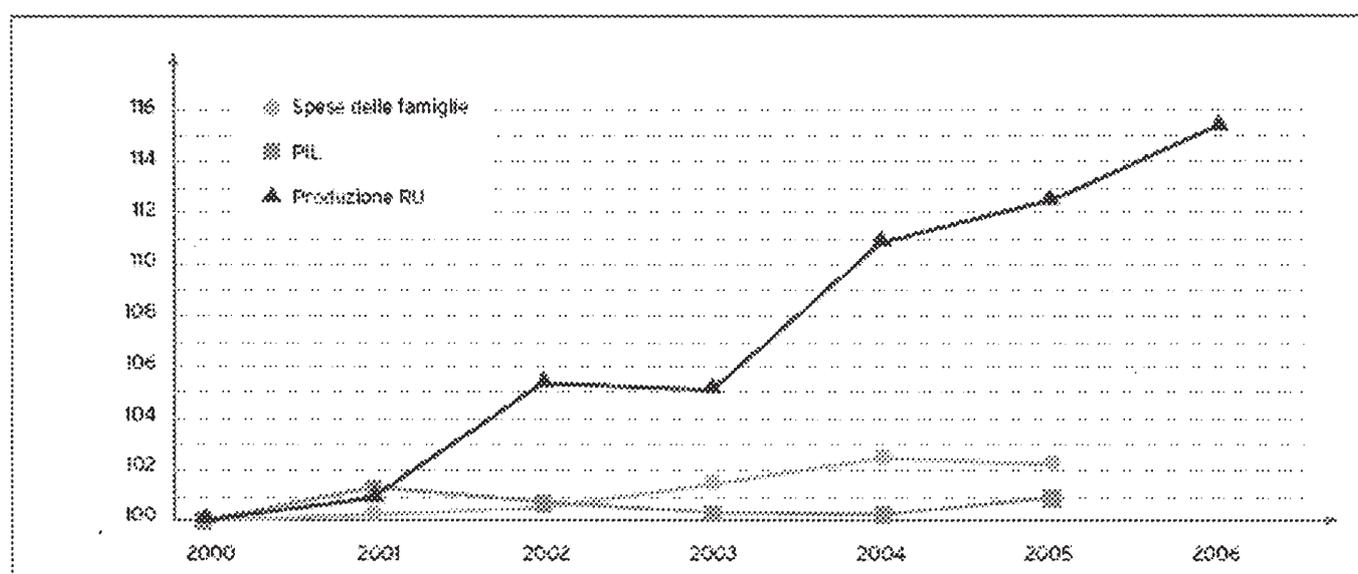
Oggetto consiliare n. 4020

## RELAZIONE

Le discipline comunitarie, nazionali e regionali in materia di rifiuti definiscono tutte una gerarchia delle strategie di intervento che partono dalla riduzione dei rifiuti prodotti, per proseguire con la promozione del riuso e del riciclaggio e terminare con il recupero energetico. In questa direzione si muove il presente progetto di legge, volto a sostenere e diffondere le iniziative degli enti locali che perseguono questi obiettivi. I dati dell'Emilia-Romagna dimostrano come, al di là delle intenzioni, la crescita dei rifiuti prodotti sia stata continua e ben superiore alla crescita del PIL e della spesa delle famiglie.

### Dati sulla crescita dei rifiuti

Figura 2 – Andamento della produzione di rifiuti urbani (anno 2000 = 100) rispetto ad alcuni indicatori socio economici (anno 200 = 100)



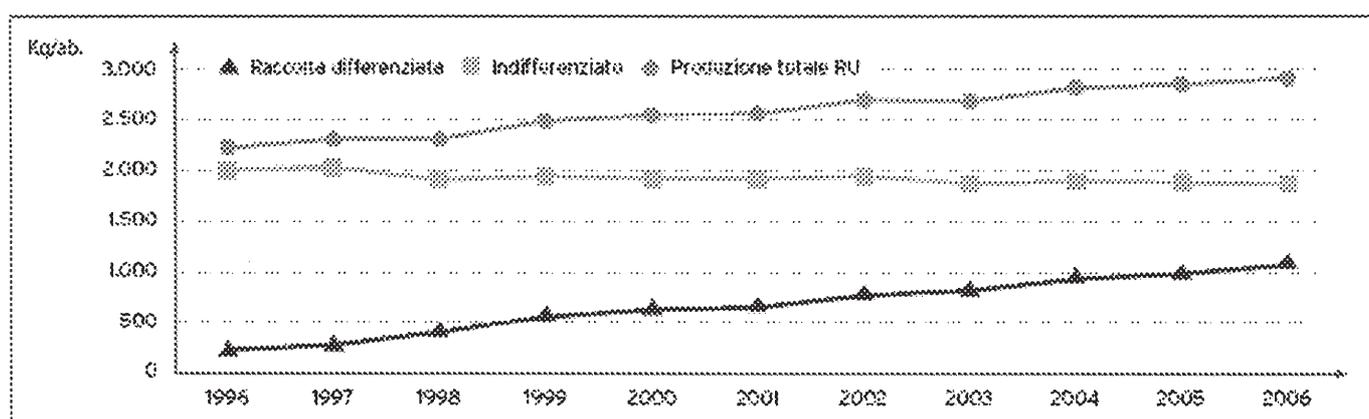
Fonte: Elaborazioni ARPA sui dati provenienti dai rendiconti comunali e sui dati ISTAT

La produzione di rifiuti procapite è cresciuta dai 572 kg/abitante/anno del 1997 ai 673 kg/abitante/anno del 2006.

La continua crescita dei rifiuti prodotti in questi anni è stata tale che, malgrado la crescita delle raccolte differenziate, i rifiuti urbani avviati allo smaltimento sono rimasti costanti. Ogni chilogrammo di rifiuto prodotto si traduce inevitabilmente in un incremento dei consumi energetici e delle relative emissioni di CO<sub>2</sub>. È compito della politica costruire i percorsi per realizzare una società evoluta, attenta al benessere e alla qualità ambientale, e in grado di generare un minor consumo di materia ed energia. La riduzione dell'intensità energetica del nostro modello di vita passa anche dalla costruzione di un diverso rapporto con la materia ed i rifiuti. La ricerca della sostenibilità è la strategia vincente per garantire lo sviluppo e la diffusione del benessere, ed è possibile solo riducendo la produzione di rifiuti e incrementando i materiali avviati al recupero.

In questi anni le raccolte differenziate sono cresciute in maniera significativa, coerentemente con lo sforzo delle imprese di gestione dei servizi e delle comunità locali. Siamo infatti passati dal 11,7% del 1996 al 36,3% del 2006, ma come si può ben vedere dalla successiva tabella la crescita delle raccolte differenziate, combinata con la crescita nella produzione dei rifiuti, ha avuto come effetto il mantenimento praticamente inalterato dei rifiuti avviati allo smaltimento.

Figura 18 > Trend della produzione e gestione del rifiuto urbano totale



Fonte: Elaborazioni Arpa sui dati provenienti dai rendiconti comunali

Questa tendenza rappresenta un forte elemento di criticità. A livello europeo e nazionale le azioni di prevenzione/riduzione della produzione che sono generalmente attivabili sono:

- riduzione degli imballaggi in ambito produttivo;
- misure concrete di incentivi e disincentivi a privati ed aziende;
- stipula di Accordi e Contratti di programma e Protocolli di intesa tra pubblica Amministrazione, Impresa, Associazioni;
- utilizzo di materiali biodegradabili nel confezionamento;
- promozione dell'autocompostaggio familiare;
- deassimilazione per ridurre le quantità assimilate ai rifiuti urbani prodotti dalle imprese per tipologia e quantità;
- educazione e comunicazione ambientale verso studenti, cittadini e imprese;
- realizzazione di piattaforme ecologiche e stazioni ecologiche attrezzate;
- separazione dei flussi di conferimento per tipologia di produzione (famiglie, attività terziarie, attività commerciali, attività produttive);
- responsabilizzazione dei produttori dei rifiuti e applicazione di sistemi di tariffazione puntuale.

Buona parte di queste azioni devono essere parte di processi di cambiamento che devono essere realizzati su scala comunale e richiedono un ruolo attivo ed impegnato delle istituzioni locali che, insieme alla cittadinanza, devono farsi carico di una forte assunzione di responsabilità per costruire risposte nuove ad un problema emergente.

Storicamente nel nostro territorio la gestione del ciclo integrato dei rifiuti ha sempre garantito la tutela dell'ambiente e l'erogazione di un servizio affidabile e puntuale sul territorio. Oggi però bisogna essere in grado di affiancare alla corretta gestione delle risorse economiche, alla attenta pianificazione del lavoro e alla gestione accurata degli impianti, una forte capacità di innovazione e un cambiamento radicale del rapporto tra le nostre abitudini e il ciclo dei materiali che utilizziamo giornalmente.

Le emergenze legate all'uso dell'energia e dell'acqua, l'impegno per rispettare il protocollo di Kyoto e contenere le emissioni di CO<sub>2</sub>, la necessità di ridurre i rifiuti prodotti, sono tutti fattori che impongono urgentemente il dovere di avviare un nuovo ciclo nel rapporto tra noi e i rifiuti. Non si tratta solamente di garantire il corretto smaltimento, ma di mettere in atto azioni che permettano di ridurre i rifiuti prodotti.

In questo contesto il ruolo degli Enti Locali è determinante, perché solo nel rapporto diretto tra Enti e cittadini è possibile costruire i percorsi che permettano di cambiare radicalmente abitudini e valori. Le comunità locali sono le prime coinvolte in un progetto che ha come obiettivo la riduzione dei rifiuti e l'incremento del riciclo. Per questo la presente proposta di legge si propone di costituire un fondo annuale che destini il 20% del gettito dell'ecotassa a sostenere i progetti dei Comuni che siano coerenti con gli obiettivi indicati.

#### Dati sul rapporto tra kg smaltiti ed emissioni CO<sub>2</sub>

La riduzione dei rifiuti si traduce in un importante risparmio di energia e di emissioni. Se si analizzano i consumi energetici necessari per la produzione di materia vergine, nelle principali filiere, si può verificare immediatamente il risparmio generato dalla riduzione e dal riciclo. Inoltre tutte le forme di smaltimento, in discarica o con inceneritore, producono emissioni di CO<sub>2</sub>, solo parzialmente mitigate dalla produzione di energia elettrica, che permette il recupero di una quota variabile da 15% al 30% del capitale energetico dei rifiuti bruciati.

	MJ/kg per produzione da materia vergine	MJ/kg per produzione da materia riciclata
Vetro	13	10
Acciaio	25	3
Alluminio	265	9
Plastica PET	115	29
Plastica HDPE	85	11
Giornali	52	26
Cartone	45	23

	Kg eCO <sub>2</sub> /kg per prodotti generati da materia vergine	Kg eCO <sub>2</sub> /kg per prodotti generati da materia riciclata
Vetro	0,8	0,4
Acciaio	1,8	0,6
Alluminio	11,9	1,1
Plastica PET	2,2	0,3
Plastica HDPE	2,0	0,3
Giornali	5,5	1,4
Cartone	4,0	1,3

L'obiettivo del presente disegno di legge è di sostenere processi di riorganizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti della nostra Regione che abbiano tre finalità coerenti e che devono essere perseguite congiuntamente: ridurre i rifiuti prodotti, riciclare di più, smaltire di meno.

In questo contesto diventa allora fondamentale per raggiungere i risultati indicati il ruolo degli Enti Locali: essi devono poter contare sul sostegno del sistema regionale per affrontare una sfida che deve introdurre elementi significativi di cambiamento. Fino ad oggi il ciclo integrato dei rifiuti ha permesso nella nostra Regione una gestione attenta della variabile ambientale e garantito al territorio il corretto svolgimento delle azioni di raccolta, pulizia, igiene urbana e smaltimento. I nuovi obiettivi imposti dalla lotta ai cambiamenti climatici e dalle percentuali di raccolta differenziata obbligatorie per legge richiedono però un cambiamento sostanziale dell'approccio al problema rifiuti. Senza aspettare che si creino condizioni di emergenza, l'inversione del trend della crescita e il raggiungimento del 65% medio di raccolta differenziata richiede il cambiamento di abitudini consolidate e il ruolo attivo, in questi processi, degli Enti Locali, che devono avere il sostegno tecnico ed economico delle strutture regionali.

Per quanto attiene le percentuali di raccolta differenziata gli obiettivi che il decreto legislativo 152/06, all'articolo 205, comma 1, stabilisce per i Comuni sono:

- almeno il trentacinque per cento entro il 31 dicembre 2006;
- almeno il quarantacinque per cento entro il 31 dicembre 2008;
- almeno il sessantacinque per cento entro il 31 dicembre 2012.

Inoltre lo stesso articolo, al comma 3, dispone che «Nel caso in cui a livello di ambito territoriale ottimale non siano conseguiti gli obiettivi minimi previsti dal presente articolo, è applicata un'addizionale del venti per cento al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dell'Autorità d'ambito, istituito dall'articolo 3, comma 24, della Legge 28 dicembre 1995, n. 549, che ne ripartisce l'onere tra quei Comuni del proprio territorio che non abbiano raggiunto le percentuali previste dal comma 1 sulla base delle quote di raccolta differenziata raggiunte nei singoli comuni».

I Comuni hanno quindi non solo un obbligo di legge, ma anche una penale nel caso l'obbligo non sia raggiunto, che gli ATO sono tenuti ad applicare.

Dall'analisi della determinazione n. 9783 del 27 luglio 2007 relativa alla diffusione dei risultati della raccolta differenziata nell'anno 2006, si evince che i Comuni del territorio re-

gionale che hanno raggiunto una percentuale superiore al 65% sono stati 5, mentre quelli che hanno raggiunto l'obiettivo del 45% sono 77.

Di conseguenza, i Comuni che non raggiungono gli obiettivi di raccolta differenziata dovranno corrispondere un'addizionale del 20 per cento in virtù della disposizione contenuta nel sopracitato art. 205, comma 3, del DLgs n. 152 del 2006.

All'imperativo legato alla necessità di ridurre il tasso energetico del nostro modello di vita, e di conseguenza le nostre emissioni di CO<sub>2</sub>, anche per il rispetto degli accordi internazionali legati al protocollo di Kyoto, si aggiunge anche un obbligo di legge e la tutela degli interessi economici dei cittadini, che subirebbero per primi l'incremento dei costi legati alle penali per il mancato raggiungimento dei risultati.

Il rispetto dell'obiettivo del 65% di raccolta differenziata entro il 2012 richiede quindi da subito uno sforzo particolare per sostenere l'attivazione di servizi in grado di contenere la crescita dei rifiuti e incrementare la raccolta differenziata. Per questo il progetto di legge apporta alcune modifiche alla L.R. 19 agosto 1996, n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi).

### Descrizione dell'articolato della proposta di legge

L'articolo 1 definisce gli obiettivi della legge: ridurre i rifiuti smaltiti in discarica, premiare i Comuni che investono sul potenziamento dei servizi di raccolta differenziata e sostenere gli investimenti finalizzati al recupero di materia prima e di energia, nonché i progetti presentati dai Comuni per l'incremento della raccolta differenziata che siano coerenti con i principi e gli obiettivi della presente normativa.

L'articolo 2 interviene modificando l'articolo 11 della L.R. 19 agosto 1996, n. 31. In primo luogo alza dal 20 al 40% il gettito dell'ecotassa destinato a finanziare le seguenti attività:

- a) realizzazione di impianti, opere e servizi atti a favorire la minore produzione dei rifiuti, il recupero di materie prime e di energia, i sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, la raccolta differenziata, il recupero ed il riciclo dei rifiuti per le finalità di cui alla L.R. 12 luglio 1994, n. 27;
- b) bonifica dei suoli inquinati e recupero delle aree degradate;
- c) finanziamento dell'Agenzia regionale per la Prevenzione e l'Ambiente di cui alla L.R. 19 aprile 1995, n. 44;
- d) istituzione e manutenzione delle aree protette di cui alla L.R. 2 aprile 1988, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni.

In secondo luogo si aggiunge all'articolato il nuovo quarto comma che prevede l'istituzione di apposito fondo finalizzato ad incentivare i nuovi progetti di potenziamento presentati dai Comuni. A tale fondo è riservata una quota percentuale non inferiore al 50% del finanziamento di cui al comma 2 dell'art. 2. La Giunta regionale definirà successivamente, attraverso apposite linee guida, i criteri, le modalità, i termini e le procedure per la presentazione delle domande di ammissione ai contributi e per l'erogazione e la liquidazione dei contributi stessi.

Va ricordato come il gettito regionale della Ecotassa per il 2006 è stato pari a 21,9 milioni di Euro. Si tratta di un gettito che dovrebbe essere regressivo, nel senso che gli obiettivi di pianificazione del settore dovrebbero portare ad un ricorso via via sempre inferiore allo smaltimento in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero energetico, mentre il rispetto degli obiettivi del DLgs 152/06 dovrebbero portare al raggiungimento del 65% di raccolta differenziata nel 2012 con una riduzione stimabile del gettito pari a circa il 50%.

Per questo si ritiene utile rafforzare la funzione dell'Eco-

tassa, destinandola in quota maggiore al sostegno delle politiche degli enti locali per la riduzione dei rifiuti e la crescita delle raccolte differenziate. La proposta di destinare a finalità ambientali il 40% del gettito, rispetto al 20% attuale, significa indirizzare a questo scopo circa 8 milioni di Euro, di cui il 50% finalizzato alla costituzione di un fondo a sostegno delle iniziative degli Enti Locali di circa 4 milioni di Euro.

La proposta mantiene la possibilità che i finanziamenti di cui ai commi 1 e 2 siano utilizzati anche in aggiunta ad altri mezzi finanziari previsti nel bilancio regionale e destinati agli interventi indicati nei medesimi commi.

L'articolo 3 interviene modificando il comma 3 dell'articolo 13 della L.R. 19 agosto 1996, n. 31, prevedendo una Ecotassa identica per i rifiuti destinati allo smaltimento in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia provenienti da trattamento meccanico biologico.

Gli impianti di trattamento meccanico biologico che ricevono in ingresso rifiuto urbano misto tal quale in regione sono 12 e hanno trattato nel 2006 circa 692.586 tonnellate, a fronte di una potenzialità autorizzata di 1.436.000 tonnellate. Questi impianti hanno l'obiettivo di separare la frazione secca da quella umida, produrre un biostabilizzato da utilizzare come terra di copertura, di produrre CDR o separare le altre frazioni per avviarle al recupero.

Una quota significativa dei rifiuti in ingresso, all'incirca il 50%, viene destinata allo smaltimento perché non recuperabile. Per questa parte l'attuale legge regionale prevede una ecotassa ridotta. In questo modo però una quota significativa di rifiuto viene premiata, generando una distorsione del reale quadro economico e dei costi industriali effettivi dei diversi sistemi. Per garantire trasparenza nella definizione del quadro dei costi economici dei cicli di trattamento, e non premiare soluzioni che non riducono effettivamente lo smaltimento in discarica, a scapito di soluzioni più efficaci, si ritiene opportuno prevedere un trattamento identico per tutti i rifiuti provenienti da rifiuti urbani tal quali destinati allo smaltimento in discarica.

Lo stesso principio andrebbe applicato anche agli impianti di selezione di multimateriale, si tratta di impianti differenti da quelli per il trattamento meccanico biologico, a cui sono destinati in ingresso rifiuti speciali prodotti dalle attività produttive e rifiuti urbani provenienti da raccolte differenziate multimateriali. Anche questi impianti hanno una percentuale di materiale destinato allo smaltimento che raggiunge il 50%. Purtroppo questi impianti trattano in ingresso rifiuti con origini differenti la cui parte non recuperabile viene conferita congiuntamente agli impianti. Essendo gli impianti di smaltimento i soggetti incaricati dell'identificazione della tipologia di rifiuto e dell'applicazione della relativa ecotassa, per permettere una ecotassa differenziata tra i rifiuti smaltiti provenienti da separazione meccanica di raccolte multimateriale e rifiuti smaltiti provenienti da separazione di rifiuti speciali sarebbe necessario definire un sistema di tracciabilità molto complesso. Per questo si è ritenuto non esistessero le condizioni pratiche operative per prevedere un tributo specifico. Riteniamo utile però evidenziare come elemento di oggettiva criticità la ridotta efficacia di un sistema che, attraverso la selezione meccanica del multimateriale, produce una quota destinata allo smaltimento del materiale raccolto tra il 40 e il 50%.

La modifica al comma 5 dell'articolo 13 consiste nella eliminazione della ex lettera b) resa obsoleta dalla nuova lettera a bis) del comma 3 precedentemente descritta.

La modifica al comma 6 rimanda alla Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la definizione puntuale con proprio atto delle modalità e delle procedure applicative.

**PROGETTO DI LEGGE****Art. 1***Finalità*

1. La presente legge detta norme al fine di ridurre i rifiuti smaltibili in discarica, premiare i Comuni dell'Emilia-Romagna che investono sul potenziamento dei servizi di raccolta differenziata e sostenere gli investimenti finalizzati al recupero di materia prima e di energia, nonché i progetti presentati dai Comuni per l'incremento della raccolta differenziata che siano coerenti con i principi e gli obiettivi della presente normativa.

**Art. 2***Sostituzione dell'articolo 11 della legge regionale n. 31 del 1996*

1. L'articolo 11 della L.R. 19 agosto 1996, n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi) è sostituito dal seguente:

## «Art. 11

*Interventi in materia ambientale*

1. Le entrate derivanti dal gettito del tributo regionale, al netto della quota di cui al comma 1 dell'art. 10 assegnata alle Province, sono destinate dalla legge regionale di bilancio nei settori dell'ambiente, della qualità urbana e della tutela del territorio, con particolare riguardo agli interventi volti alla innovazione di processo e di sistema finalizzati a minimizzare il consumo delle risorse e l'impatto ambientale nella produzione di beni e di servizi, nonché al sostegno dei progetti di potenziamento della raccolta differenziata.

2. A norma di quanto disposto dal comma 27 dell'art. 3 della legge statale, una quota non inferiore al 40 per cento delle entrate di cui al comma 1, è finalizzata all'effettuazione dei seguenti interventi:

- a) realizzazione di impianti, opere e servizi atti a favorire la minore produzione dei rifiuti, il recupero di materie prime e di energia, i sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, la raccolta differenziata, il recupero ed il riciclo dei rifiuti per le finalità di cui alla L.R. 12 luglio 1994, n. 27;
- b) bonifica dei suoli inquinati e recupero delle aree degradate;
- c) finanziamento dell'Agenzia regionale per la Prevenzione e l'Ambiente di cui alla L.R. 19 aprile 1995, n. 44;
- d) istituzione e manutenzione delle aree protette di cui alla L.R. 2 aprile 1988, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni.

3. I finanziamenti di cui ai commi 1 e 2 sono utilizzati anche in aggiunta ad altri mezzi finanziari previsti nel bilancio regionale e destinati agli interventi indicati nei medesimi commi.

4. Per la promozione della raccolta differenziata la Regione istituisce un apposito fondo finalizzato ad incentivare i nuovi progetti di potenziamento presentati dai Comuni. A tale fondo è riservata una quota percentuale non inferiore al 50% del finanziamento di cui al comma 2 dell'art. 2. La Giunta regionale, sentita la competente Commissione assembleare, definisce le linee guida per l'assegnazione del fondo, nonché i criteri, le modalità, i termini, e le procedure per la presentazione delle domande di ammissione ai contributi e per l'erogazione e la liquidazione dei contributi stessi. I progetti sono finanziati nei limiti dello stanziamento del fondo disposto dal bilancio regionale e secondo una graduatoria stilata in coerenza con le linee guida.».

**Art. 3***Modifiche all'articolo 13 della legge regionale n. 31 del 1996*

1. I commi 3 e 5 dell'articolo 13 della L.R. n. 31 del 1996 sono sostituiti dai seguenti:

«3. Per i rifiuti speciali diversi da quelli indicati al comma 2:

- a) 10,33 Euro ogni mille chilogrammi, se vengono conferiti in discarica per rifiuti non pericolosi o in impianti di incenerimento senza recupero di energia;
- a bis) 18,08 Euro ogni mille chilogrammi, se conferiti in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia e provenienti da separazione meccanica dei rifiuti solidi urbani;
- b) 6,20 Euro ogni mille chilogrammi, se vengono conferiti in discarica già autorizzata di II categoria tipo B;
- b bis) 10 Euro ogni mille chilogrammi per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti.».

«5. Per i rifiuti solidi urbani:

- a) 18,08 Euro ogni mille chilogrammi, se conferiti tal quali in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia;
- b) 25,82 Euro ogni mille chilogrammi se prodotti in ambiti territoriali ottimali diversi da quelli ove ha sede la discarica o l'impianto di incenerimento senza recupero di energia, fatti salvi eventuali accordi di pianificazione.».

6. La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, stabilisce con proprio atto le modalità e le procedure per l'applicazione del presente articolo.

---

---

---

**Per annotazioni**

---



