

# 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

IX legislatura

N. 162

7 novembre 2012

## PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI CONSIGLI COMUNALI DI MONTEVEGLIO, SASSO MARCONI, CREPELLANO, CASTELLO D'ARGILE, FORLÌ, TREDIZIO, MONTECHIARUGOLO

**DISPOSIZIONI A SOSTEGNO DELLA RIDUZIONE DELLA PRODUZIONE DEI RIFIUTI URBANI, DEL RIUSO DEI BENI A FINE VITA, DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA DOMICILIARE CON TARIFFA PUNTUALE E DELL'IMPIANTISTICA FUNZIONALE AL RIUSO E AL RICICLAGGIO. COMPETENZE DEI COMUNI PER LE OPERAZIONI DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA PRIVI DI RILEVANZA ECONOMICA. REGOLAMENTAZIONE DEL RISTORO AMBIENTALE COLLEGATO ALL'IMPIANTISTICA DI SMALTIMENTO E DI RECUPERO DIVERSO DAL RICICLAGGIO**

Oggetto assembleare n. 3325

La Consulta di Garanzia Statutaria, ai sensi dell'art. 18, comma 4 dello Statuto e dell'art. 3 comma 1 della legge regionale n. 34/1999, ha dichiarato con deliberazione n. 6 del 26 ottobre 2012 ammissibile il progetto di legge nella sua interezza, vale a dire in tutti i singoli articoli, dall'art. 1 all'art. 6.

## Relazione

Il presente progetto di legge fa propri gli obiettivi del Sesto programma di azione ambientale della CE nonché gli obiettivi e le indicazioni della direttiva quadro 2008/98/CE recepita dal D.Lgs. 205/2010.

Si pone l'obiettivo di fondo di:

- massimizzare la riduzione della produzione dei rifiuti solidi urbani;
- massimizzare l'avvio al riuso dei beni che possono avere ancora vita utile;
- massimizzare l'avvio a riciclaggio della rimanente parte dei rifiuti solidi urbani;
- minimizzare tendenzialmente a zero l'avvio a smaltimento e a recupero diverso dal riciclaggio dei rifiuti solidi urbani.

Intende perseguire quanto specificato spostando risorse dalle fasi di smaltimento e di recupero diverse dal riciclaggio, verso le fasi di riduzione, riuso e riciclo, favorendo gli strumenti che maggiormente si sono rilevati efficaci, in particolare:

- favorendo le molteplici azioni che possono essere attivate rivolte a riduzione e riuso dei rifiuti;
- favorendo la riconversione del sistema di raccolta verso la raccolta domiciliare, porta a porta, finalizzata al recupero di materia;
- introducendo la tariffa puntuale, legata alla raccolta domiciliare, che mira a responsabilizzare gli utenti, sia famiglie che attività, sulla quantità e qualità dei rifiuti prodotti e consegnati al servizio;
- favorendo lo sviluppo dell'intera filiera impiantistica legata al riuso e al riciclaggio dei beni e delle materie provenienti dai rifiuti;
- restituendo ai comuni maggiori poteri nella gestione dei rifiuti, in particolare per la fase della raccolta;
- regolamentando il ristoro ambientale e finalizzando il suo gettito agli obiettivi predetti;
- premiando i comuni che minimizzano i rifiuti destinati a smaltimento o recupero diverso dal riciclaggio sia tramite sgravio sul ristoro ambientale sia con altre premialità.

Il progetto di legge si propone di creare le condizioni, anche e

soprattutto con meccanismi automatici, perché i Comuni che mirano a ottenere, o hanno ottenuto, i migliori risultati di riduzione dei rifiuti, riuso dei beni e di riciclaggio, siano avvantaggiati rispetto a quelli che non si impegnano in tal senso, e perché gli sforzi di migliorare le rese e la qualità della raccolta differenziata trovino sempre uno sbocco sicuro nell'impiantistica del riciclaggio.

Nel 2009 la Regione Emilia-Romagna, con un 47,4% nominale di raccolta differenziata è andata vicino a raggiungere gli obiettivi dell'anno, obiettivi specificati nel decreto legislativo 152/06, all'articolo 205, comma 1, e dall'art. 1108 della legge 296/06 - Legge finanziaria 2007, che stabiliscono:

- almeno il cinquanta per cento entro il 31 dicembre 2009;
- almeno il sessanta per cento entro il 31 dicembre 2011;
- almeno il sessantacinque per cento entro il 31 dicembre 2012.

Esistono però differenze a livello provinciale, andando da un 54,3% di Parma ad un 39,2% di Bologna, con 4 province sotto l'obiettivo di legge, e differenze ancora più marcate fra i comuni, anche all'interno delle stesse province, andando dal 5,7% di Corte Brugnatella in provincia di Piacenza all'84,3% di Soragna in provincia di Parma. In tutti i casi tutti i comuni con raccolta domiciliare a regime hanno ampiamente superato non solo l'obiettivo del 2008 ma normalmente anche quello del 2012, mostrando nel contempo sia di limitare l'incremento della produzione di rifiuti, sia di ottenere frazioni differenziate qualitativamente migliori, che abbassano gli scarti delle successive fasi di riciclaggio. Viceversa in molti comuni a raccolta stradale l'incremento delle rese di raccolta differenziata sono state ottenute principalmente grazie all'incremento dell'assimilazione e quindi all'aumento dei rifiuti urbani, senza che questo si traducesse in modo significativo in un decremento dei rifiuti residuali da smaltire. Come evidenzia il rapporto 2010 sulla gestione dei rifiuti in Emilia-Romagna nei primi 20 comuni a più alta resa di raccolta differenziata vi sono solo comuni con raccolta porta a porta delle principali frazioni, compreso il rifiuto residuale e dei 35 comuni sopra il 65%, 27 sono porta a porta, i rimanenti 8 parte con sistema misto, parte con sistema stradale.

Nella presentazione del report 2010 sulla gestione dei rifiuti, è stato riportato il risultato di una ricerca in cui si evidenzia che se la raccolta differenziata, sulla base della normativa regionale era al 47,4%, le frazioni di rifiuto differenziato sicuramente inviate a riciclaggio si fermavano al 37% sul rifiuto totale (78% della raccolta differenziata). Nel Veneto l'ARPAV ha viceversa certificato che almeno il 95% della raccolta differenziata va effettivamente a riciclaggio. Sostanzialmente i meccanismi di calcolo della raccolta differenziata indicati nella nostra regione dalla DGR n. 1620 del 2001 e successive modifiche, diversamente da quanto stabilito in Veneto e altre regioni, introducono nel calcolo della raccolta differenziata sia parecchi rifiuti destinati a smaltimento (es. ingombranti), sia moltissimi scarti industriali, che normalmente non vengono calcolati nei rifiuti urbani, che già prima andavano a riciclaggio, di cui la maggior parte neanche passano dal gestore del servizio. Esempio classico è il comune di Rocca S. Casciano le cui rese di raccolta differenziata nel 2008 sono state del 64%, ma ha prodotto 1.194 Kg di rifiuti procapite, il doppio del normale, di cui 552 di metalli, dato totalmente anomalo, e riconducibile all'industria locale, che produce sfridi di metallo che, ovviamente sono sempre stati inviati in fonderia, ma che negli ultimi anni vengono conteggiati come rifiuto urbano, mentre i rifiuti avviati a smaltimento sono stati 501 Kg procapite, di cui 73 ingombranti avviati a smaltimento

ma anch'essi conteggiati nella raccolta differenziata.

È ovvio che tale calcolo della raccolta differenziata porta a notevoli distorsioni rispetto al fine della riduzione, riuso e riciclo, anche se in parte finora giustificato dal voler massimizzare l'assimilazione per meglio controllare i flussi dei rifiuti speciali.

Fortunatamente l'introduzione del sistema di tracciabilità dei rifiuti speciali, SISTRI, di prossima introduzione sgombra il campo da questo problema, per cui è possibile riportare alla normalità il livello di assimilazione.

Per questo la proposta di legge introduce nuovi criteri di calcolo della raccolta differenziata, cercando di riportare questo mezzo alle sue finalità, vale a dire raccogliere in modo differenziato quanto deve essere riciclato o quanto deve essere smaltito in sicurezza perché rifiuto pericoloso.

Il problema è che in Italia e in Emilia-Romagna ci si è posti obiettivi di raccolta differenziata e non di riduzione, riuso e riciclo, scambiando un mezzo per un fine.

La Comunità Europea ha ormai abbandonato il criterio di raccolta differenziata per focalizzarsi invece su criteri di riduzione, riuso e riciclaggio.

Grazie anche all'introduzione del sistema di tracciabilità SISTRI, il progetto di legge propone di eliminare le distorsioni citate nel conteggio della raccolta differenziata, per riportarlo alle sue finalità, e tendere ad identificare il più possibile la raccolta differenziata sia all'effettivo rifiuto urbano, sia con quanto viene effettivamente inviato a riciclaggio.

L'incremento nominale della raccolta differenziata in Emilia-Romagna è stato accompagnato da un cospicuo incremento della produzione dei rifiuti e da uno scarso decremento dei rifiuti non inviati a riciclaggio. La produzione totale di rifiuti urbani nel 2009, secondo il rapporto annuale dell'ARPA ER sulla "gestione dei rifiuti in Emilia-Romagna", è stata nel 2009 di circa 3 milioni di tonnellate, rispetto alla produzione di circa 2,5 milioni nel 2000.

Questo andamento ci pone in netto contrasto con gli obiettivi del "Sesto programma d'azione per l'ambiente" della Commissione Europea che nel 2001 ha indicato come obiettivi una riduzione del 20% dei rifiuti al 2010 e una riduzione del 50% al 2050, rispetto al 2000. Mentre la Germania sembra aver sostanzialmente rispettato questo obiettivo, in Italia il rifiuto procapite è cresciuto, e una delle crescite maggiori si è riscontrata nella regione Emilia-Romagna. L'andamento prima citato si traduce in un aumento in termini assoluti del 19,15% dei rifiuti urbani e del 9,12% nei termini di produzione procapite.

La produzione procapite, che nel 2000 era 625 Kg, e che nel 2010, sulla base degli obiettivi europei dovrebbe attestarsi attorno ai 500 Kg, nel 2009 ha raggiunto i 682 kg/abitante mentre il dato nazionale (benché riferito al 2008) indica un valore medio di 541 kg/abitante.

Valori così elevati di produzione sono legati:

- sia ai criteri di assimilazione assunti a livello territoriale locale dai singoli ATO che determinano l'inclusione di numerose tipologie di rifiuti speciali prodotti da attività commerciali, artigianali e industriali, in genere già precedentemente avviati a riciclaggio, nei rifiuti urbani, in parte conferiti ai gestori ma in gran parte conferiti a terzi;
- sia alla metodologia di raccolta stradale dominante, che favorisce il conferimento indiscriminato e incontrollabile di rifiuti;
- sia all'applicazione di una tariffa parametrica, che, al

contrario di una tariffa puntuale, non responsabilizza l'utente;

- sia alla carenza di attività di prevenzione alla produzione di rifiuti, azioni che la normativa europea e nazionale pongono al primo livello nella gestione dei rifiuti.

La direttiva quadro 2008/98/CE, recepita dal D.Lgs. 205/2010, che ha come finalità dichiarata di "aiutare l'Unione europea ad avvicinarsi a una «società del riciclaggio», cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse", chiarisce la scala delle priorità nella gestione dei rifiuti:

1. riduzione della produzione dei rifiuti;
2. riuso dei beni a fine vita;
3. riciclaggio;
4. recupero diverso dal riciclaggio come per esempio recupero energetico o di materia ai fini di riempimento;
5. smaltimento in sicurezza.

Oltre a ribadire gli obiettivi di riduzione del Sesto programma d'azione per l'ambiente, pone l'obiettivo minimo temporale del 50% di riciclaggio e del 70% di recupero complessivo di materia (quindi con esclusione del recupero di energia) per il 2020. Ovviamente si tratta di obiettivi medi fra nazioni che partono da condizioni molto diverse. Inoltre precisa che l'incenerimento, anche se con recupero energetico, non è operazione di recupero diverso dal riciclaggio, ma smaltimento, se non rientra all'interno di precisi parametri di rendimento (60% o 65% di rendimento a seconda della data di autorizzazione). Sostanzialmente equipara l'incenerimento alla discarica o al trattamento meccanico biologico solo qualora abbia alte rese. Viceversa in Emilia-Romagna si è puntato molto sull'incenerimento, la cui potenzialità impiantistica copre ormai un terzo del monte rifiuti urbani, considerandolo una fonte di recupero, al pari o quasi del riciclaggio.

La Direttiva citata sgombra il campo da questo equivoco.

I documenti CE citati spostano quindi l'attenzione dal parametro di raccolta differenziata, che è un mezzo e non un fine, al parametro di prevenzione, di riuso e riciclo. Per iniziare ad adeguare la normativa regionale alle indicazioni europee, nella proposta di legge sono stati introdotti, da una parte obiettivi temporali legati a riduzione, riuso e riciclaggio, dall'altra meccanismi per incentivare e disincentivare legati a nuovi indici di scopo, diversi dall'indice di raccolta differenziata, e legati in particolare alla riduzione.

L'obiettivo del 30% di riduzione rispetto alla produzione del 2000 adegua l'obiettivo del 6° programma di azione ambientale alla nuova data. Tale obiettivo appare raggiungibile considerato che la Germania ha sostanzialmente centrato l'obiettivo del 20% di riduzione al 2010, e che l'introduzione del sistema di tracciabilità dei rifiuti speciali può depurare i rifiuti urbani di una mole notevole di tali rifiuti attualmente ivi inseriti.

L'obiettivo del 10% di riuso dei beni a fine vita, pur non essendo specificato dalla normativa europea e nazionale, lo si è introdotto per focalizzare un obiettivo comunque raggiungibile.

L'obiettivo minimo del 50% di riciclaggio, già inserito nella normativa nazionale appare non solo possibile, ma facilmente raggiungibile se consideriamo che la Germania in Europa e il Veneto in Italia hanno superato nel 2010 la quota del 50% di rifiuti inviati a riciclaggio.

L'obiettivo minimo del 70% di recupero di materia è già inserito nella normativa nazionale e appare raggiungibile grazie all'impiantistica già presente in regione di trattamento meccanico biologico.

Le proiezioni indicano che gli obiettivi possono essere raggiunti se:

- tramite l'avvio del sistema di tracciabilità Sistri e l'applicazione della tariffa puntuale sulle UND, che favorisce la riduzione dei rifiuti, l'assimilazione viene ricondotta a livelli normali;

- lo raccolta domiciliare viene applicata sul 60% della popolazione;

- la tariffa puntuale viene applicata oltre che alle UND alle utenze domestiche con raccolta domiciliare.

Qualora, oltre a queste azioni, ne vengano applicate altre, i risultati possono essere superiori.

Per raggiungere questi obiettivi il progetto di legge si propone di spostare risorse, in ordine, dalle operazioni di smaltimento e dalle operazioni di recupero diverse dal riciclaggio, alle operazioni, in ordine, di riduzione, riuso e riciclaggio, fermo restando l'equilibrio economico del sistema.

Per questa ragione si propone di aggiungere al tributo ambientale previsto dalla legge regionale n. 31 del 1996 la regolamentazione del ristoro ambientale che normalmente gli impianti ad elevato impatto ambientale riconoscono ai territori interessati in modo diretto o indiretto per le opere di mitigazione. Tale regolamentazione interessa gli impianti di smaltimento e recupero diverso dal riciclaggio, sia determinando importi certi, sia specificando gli enti a cui attribuirli, sia specificandone la destinazione, una destinazione che deve tendere a portare ad una eliminazione del problema stesso, grazie al cambiamento del sistema di gestione dei rifiuti. Sul ristoro ambientale si prevede una esenzione per i comuni che raggiungono alti risultati di minimizzazione dei rifiuti.

Negli ultimi anni l'introduzione in alcuni comuni della regione della raccolta domiciliare, ha dimostrato di ottenere gli stessi risultati che questo sistema, ormai diffuso su circa un terzo della popolazione italiana, aveva evidenziato anche nelle altre regioni: alte rese di raccolta differenziata e decremento della produzione di rifiuti. Come ricordato questi comuni si piazzano tutti ai primi posti nella classifica della raccolta differenziata. Questi comuni hanno intrapreso la strada della raccolta domiciliare spesso fra mille difficoltà e in genere con l'ostilità del gestore, senza mai ottenere un tangibile riconoscimento per lo sforzo fatto. In genere nella ricontrattazione del servizio si sono visti aumentare i costi, nonostante almeno tre studi autorevoli (Federambiente su dati 2003 e su 8 milioni di abitanti, Ecoistituto di Faenza su dati 2005 e su 13 milioni di abitanti, Regione Lombardia su dati 2007 e su 9 milioni di abitanti) abbiano dimostrato, sulla base di inoppugnabili calcoli statistici, che il costo del servizio di igiene urbana con sistema di raccolta domiciliare, a regime, è inferiore rispetto a quello stradale nella misura tra il 7% e il 14%. Non solo, va anche rilevato che le azioni di prevenzione alla produzione dei rifiuti danno i migliori risultati dove si applica la raccolta domiciliare. Ne è testimone l'adesione al compostaggio domestico che, nei comuni a raccolta stradale al massimo raggiunge qualche punto percentuale, mentre nei comuni a sistema di raccolta domiciliare è frequente un'adesione anche oltre il 30% e in alcuni, anche se rari, casi al 100%, come nel comune di Coazzolo in Piemonte.

Per tutto questo il progetto di legge mira a destinare sia una somma pari all'80% del tributo speciale, sia il ristoro ambientale:

- in parte per premiare i comuni virtuosi che attraverso progetti di riduzione e di riuso e attraverso la raccolta domiciliare e la tariffa puntuale inviano quantitativi minimi a smaltimento o a recupero diverso dal riciclaggio, sia attraverso sgravi sul ristoro

ambientale, sia attraverso premi indicizzati;

- in parte per incentivare i comuni ai comuni che intendono adottare pratiche di riduzione, di riuso, e applicare la raccolta domiciliare e la tariffa puntuale;
- in parte per sovvenzionare l'impiantistica legata al riuso e al riciclaggio particolarmente carenti nella nostra regione, ma necessari per avviare a sicura destinazione i materiali destinati a tale scopo.

Il sistema di raccolta stradale permette all'utente di disfarsi del rifiuto in qualsiasi momento, e pertanto si configura come un sistema che non coinvolge l'utente nelle operazioni di riduzione, riuso e riciclaggio, se non in forma volontaria. La raccolta è di tipo meccanizzato con caratteristiche di gestione industriale, e con possibili economie di scala con l'allargarsi del bacino di utenza. Le azioni di riduzione e di riuso risultano del tutto marginali rispetto all'insieme del servizio.

Di tutt'altro tenore è il servizio domiciliare che non permettendo agli utenti di disfarsi del rifiuto in qualsiasi momento, li coinvolge appieno nell'attività di riduzione e di separazione delle diverse frazioni di rifiuto. Tra servizio e utente si instaura uno stretto legame da cui dipende il risultato. Le azioni di riduzione e di riuso appaiono strettamente legate al sistema di raccolta e si avvantaggiano del coinvolgimento sia del volontariato che delle cooperative sociali. La raccolta porta a porta comporta una richiesta di partecipazione e rappresenta quindi un elemento di democrazia partecipata.

Nel porta a porta, che si è dimostrato poter essere applicato in qualsiasi condizione territoriale e sociale, essendo estremamente flessibile, non si registrano economie sostanziali di scala nel variare del bacino, tanto che il comune citato di Coazzolo, con 320 abitanti ha un costo del servizio sotto gli € 60 rispetto ad un costo medio generale del servizio di igiene urbana di circa € 120.

Per l'insieme di queste ragioni si ritiene che gli aspetti sociali e ambientali di un servizio di questo tipo siano nettamente prevalenti sugli aspetti economici, per cui nel progetto di legge il servizio svolto con raccolta domiciliare viene dichiarato privo di rilevanza economica, e quindi slegato dalla normativa che caratterizza quelli di rilevanza economica, nonché slegato da parametri territoriali. Per questa ragione i comuni, singoli o liberamente associati, possono assegnare il servizio con le diverse forme permesse per i servizi privi di rilevanza economica, privilegiando quindi la gestione pubblica, quella del volontariato e delle cooperative sociali.

Anche il trattamento di alcune frazioni di rifiuto si ritiene che abbiano caratteristiche di non rilevanza economica e pertanto vengono sottratte al meccanismo delle gare d'appalto.

In tutti i casi si rimarca che spetta al comune l'ultima decisione sul sistema di raccolta da applicare sul proprio territorio, in modo che non succedano più casi accaduti in passato in cui il comune si è visto negare la possibilità dall'ATO di introdurre la raccolta domiciliare.

Poiché nel passato con un gestore unico di tutto il servizio, a volte il sistema di raccolta è stato condizionato dal sistema di smaltimento in essere o preferito dal gestore, dato che la fase di smaltimento è prevalente sotto l'aspetto economico, per eliminare eventuali conflitti di interesse, nel caso di affidamento del servizio tramite gara, viene indicato come preferenza l'indizione di gare separate fra la raccolta e il trattamento-recupero-smaltimento, con la possibilità di indicazione, nella gara della necessità di aggiudicazione a soggetti diversi.

## DESCRIZIONE DELL'ARTICOLATO DELLA PROPOSTA DI LEGGE

**L'articolo 1 "Obiettivi e Finalità"** definisce gli obiettivi della legge in ordine alla riduzione (-30%), al riuso (10%), al riciclo (50% minimo) e al recupero di materia (70% minimo), da perseguire attraverso:

- l'incentivo ai comuni che ottengono i migliori risultati di riduzione, riuso e riciclaggio dei rifiuti;
- l'incentivo ai progetti riduzione della produzione dei rifiuti solidi urbani, di riuso dei beni a fine vita, di raccolta differenziata domiciliare del tipo "porta a porta", di applicazione, nella raccolta "porta a porta", della tariffa puntuale basata sulle quantità effettive, in peso o volume, dei rifiuti conferiti al servizio da parte di ciascun singolo utente;
- l'incentivo allo sviluppo dell'impiantistica collegata al riuso e al riciclaggio.

**L'articolo 2 "Raccolta differenziata"** stabilisce i criteri di calcolo della raccolta differenziata, nelle more dei criteri da stabilirsi a livello nazionale.

**L'articolo 3 "Interventi per la riduzione, il riuso e il riciclaggio dei rifiuti"** stabilisce la creazione di un fondo regionale pari all'80% del gettito del tributo speciale allo smaltimento per l'incentivazione dei progetti indicati all'art. 1, e determina i criteri di distribuzione.

Va ricordato avendo collegato tale fondo al gettito dell'ecotassa tale fondo, come il gettito dell'ecotassa, tenderà ad abbassarsi nella misura in cui si raggiungono gli obiettivi.

L'articolo introduce l'obbligatorietà dell'introduzione della tariffa puntuale entro il 2020.

**L'articolo 4 "Premialità"** Introduce un meccanismo di premialità per i comuni che producono meno rifiuti, in un rapporto inversamente proporzionale ai rifiuti inviati a smaltimento, determina meccanismi di obiettivi che si modificano nel tempo diventando più stringenti, per stimolare i comuni ad operare sempre meglio grazie ad azioni di prevenzione, ad alte rese di raccolta differenziata, e elevati standard qualitativi di raccolta differenziata minimizzano i quantitativi che inviano alle diverse forme di smaltimento.

**L'articolo 5 "Regolamentazione del ristoro ambientale"** stabilisce la percentuale da applicare ai rifiuti in entrata negli impianti di smaltimento e in quelli di recupero diverso dal riciclaggio, indicando quanto spetta al comune sede dell'impianto e quanto agli altri comuni direttamente o indirettamente interessati all'impatto ambientale dell'impianto, individuati come i restanti comuni della provincia, vincola tali gettiti alle azioni di riduzione, riuso, riciclo, porta a porta e tariffa puntuale, fino a quando non si sono raggiunti gli obiettivi indicati. Esonera dal ristoro ambientale i comuni che inviano a questi impianti meno di 200 kg procapite, in modo da aumentare la premialità dei comuni che producono pochi rifiuti.

**L'articolo 6 "Natura del servizio di gestione dei rifiuti"** dichiara le operazioni di riduzione, riuso e raccolta porta a porta, nonché alcune operazioni di riciclaggio quali servizi privi di rilevanza economica, pertanto non soggetti obbligatoriamente a gara, né a vincoli territoriali. Dà il potere ai comuni di decidere sul proprio territorio il sistema di raccolta. Permette l'incompatibilità fra gestione della raccolta e gestione dello smaltimento nei servizi messi a gara.

## PROGETTO DI LEGGE

### Art.1

#### *Obiettivi e finalità*

1. La presente legge:

a) visto il sesto programma di azione per l'ambiente della CE che pone come obiettivo la diminuzione della produzione dei rifiuti urbani del 20% al 2010 e del 50% al 2050 rispetto alla produzione del 2000;

b) visto l'art. 4 comma 1 del capo I della direttiva quadro 2008/98/CE, recepita dal decreto legislativo n. 205 del 2010, che indica la seguente scala di priorità nella gestione dei rifiuti:

- prevenzione;
- preparazione per il riutilizzo;
- riciclaggio;
- recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- smaltimento;

dove per prevenzione si intende "una politica di progettazione ecologica dei prodotti che riduca al contempo la produzione di rifiuti e la presenza di sostanze nocive in essi, favorendo tecnologie incentrate su prodotti sostenibili, riutilizzabili e riciclabili";

c) visto il comma 6 dell'art. 179 del D.lgs. n. 152 del 2006 che recita "Nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti le misure dirette al recupero dei rifiuti mediante la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o ogni altra operazione di recupero di materia sono adottate con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia";

d) visto l'art. 11 comma 2 lettere a) e b) della direttiva quadro 2008/98/CE, recepita dal decreto legislativo n. 205 del 2010, che pone come obiettivi al 2020 il 50% di riciclaggio e il 70% di recupero complessivo di materia;

e) visto l'allegato 2 della direttiva quadro 2008/98/CE, recepita dal decreto legislativo n. 205 del 2010, che definisce gli impianti di incenerimento quali impianti di smaltimento al pari delle discariche qualora non raggiungano rese pari al 60% se autorizzati entro il 31/12/2008 e del 65% se autorizzati successivamente, e li definisce impianti di recupero di energia diversi dal riciclaggio e quindi in tutti i casi qualifica tale recupero al di fuori dell'obiettivo del 70% di recupero in quanto non trattasi di recupero di materia;

si pone quale obiettivo generale di massimizzare, nell'ordine, la riduzione dei rifiuti urbani, il riuso dei beni a fine vita, riciclaggio, e di minimizzare, tendendo a zero, nell'ordine, lo smaltimento, il recupero diverso dal riciclaggio di energia e il recupero diverso dal riciclaggio di materia.

2. All'interno dell'obiettivo generale la presente legge si pone i seguenti obiettivi parziali per il 2020:

a) 30% di riduzione della produzione dei rifiuti urbani procapite rispetto alla produzione di 625 Kg procapite dell'anno 2000;

b) 10% sul totale dei rifiuti urbani dei beni a fine vita recuperati ai fini del riuso;

c) 50% minimo del rifiuto urbano avviato direttamente o previa selezione ad impianti di riciclaggio, scarti esclusi;

d) 70% minimo di recupero complessivo di materia.

3. La programmazione a qualsiasi livello dovrà tendere a privilegiare la copertura dell'obiettivo del 70% di recupero complessivo di materia tramite il riciclaggio e il riuso.

4. Visti i gravi problemi di inquinamento dell'aria di tutta la

pianura padana, all'interno delle operazioni di recupero diverse dal riciclaggio vanno privilegiate le operazioni di recupero di materia rispetto a quelle di recupero di energia.

5. La programmazione impiantistica nella regione, a qualsiasi livello dovrà uniformarsi agli obiettivi previsti.

6. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi la presente legge intende:

a) premiare i comuni che ottengono i migliori risultati di riduzione, riuso e riciclaggio dei rifiuti;

b) favorire i progetti e le azioni di riduzione della produzione dei rifiuti solidi urbani;

c) favorire i progetti di riuso dei beni a fine vita;

d) favorire la raccolta differenziata domiciliare del tipo "porta a porta" delle principali frazioni di rifiuto, compreso il rifiuto residuale, ai fini della massima reimmissione della materia nei cicli produttivi;

e) favorire l'applicazione, nella raccolta "porta a porta", della tariffa puntuale basata sulle quantità effettive, in peso o volume, dei rifiuti conferiti al servizio da parte di ciascun singolo utente;

f) favorire lo sviluppo dell'impiantistica collegata al riuso e al riciclaggio.

### Art. 2

#### *Raccolta differenziata*

1. Visto il D.lgs. n. 152 del 2006 che pone come obiettivo di raccolta differenziata al 2012 una resa del 65%, essendo la raccolta differenziata un mezzo per raggiungere gli obiettivi di cui all'art. 1, nelle more di quanto previsto dal comma 4 art. 205 del D.lgs. 152 del 2006 ai fini del calcolo delle rese:

a) sono comprese le frazioni raccolte in modo differenziato destinate a riciclaggio raccolte dal gestore o conferite presso i centri di raccolta;

b) sono comprese le frazioni pericolose raccolte dal gestore o conferite presso i centri di raccolta anche qualora non destinate a riciclaggio;

c) qualora una frazione differenziata monomateriale o multimateriale debba essere sottoposta a selezione o cernita per ricavare materiale da inviare a riciclaggio va interamente calcolata nella raccolta differenziata solo se lo scarto non supera il 30%, diversamente vanno calcolati solo i quantitativi effettivamente inviati a riciclaggio;

d) non sono compresi frazioni conferite dai produttori a soggetti terzi rispetto al gestore;

e) non sono comprese frazioni non pericolose raccolte anche separatamente ma non destinate ad impianti di riciclaggio;

f) non sono compresi inerti da costruzione e demolizione e inerti contenenti amianto anche qualora conferiti ai centri di raccolta.

### Art. 3

#### *Interventi per la riduzione, il riuso e il riciclaggio dei rifiuti*

1. La Regione ogni anno metterà a disposizione un fondo pari ad almeno l'80% del gettito derivante dal tributo speciale sullo smaltimento della legge del 28 dicembre 1995, n. 549, nonché del gettito derivante dall'aggravio d'imposta previsto dall'art. 205 del D.lgs. 152/2006, finalizzato all'effettuazione dei seguenti interventi:

a) premialità dei comuni che grazie ad azioni di riduzione dei rifiuti, riuso dei beni a fine vita e massime rese di raccolta differenziata hanno minimizzato i rifiuti da inviare a smaltimento o

recupero diverso dal riciclaggio;

- b) progetti per la riduzione della produzione dei rifiuti;
- c) progetti per il riuso dei beni a fine vita;
- d) progetto per l'applicazione della raccolta domiciliare porta a porta;
- e) progetti per la raccolta domiciliare con l'applicazione della tariffa puntuale;
- f) impiantistica finalizzata al riuso;
- g) impiantistica finalizzata al riciclaggio.

2. I finanziamenti per la premialità sono regolati dall'art. 4.

3. I finanziamenti per quanto previsto dalla lettera b) alla lettera e) del comma 1 non possono essere inferiori al 40% del fondo disponibile una volta tolta la quota spettante alla premialità.

4. I proventi del fondo di cui al comma 3 punti sono destinati ai comuni e potranno coprire le spese di progettazione, di informazione, di avviamento e di investimento.

5. La Giunta regionale, sentita la competente commissione assembleare, definisce, entro 3 mesi dall'approvazione della presente legge, 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.

6. Per quanto riguarda il finanziamento dei progetti sulla riduzione della produzione dei rifiuti di cui alla lettera b) del comma 3, a puro titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività, si citano alcuni degli interventi finanziabili, che dovranno essere meglio articolati e specificati nelle citate linee guida:

- a) diffusione dei prodotti alla spina e sfusi;
- b) sistemazione o installazione di fontane per l'acqua pubblica;
- c) diffusione del compostaggio domestico e comunitario;
- d) diffusione dell'utilizzo di pannolini lavabili;
- e) dotazione alle scuole di attrezzature per il lavaggio delle stoviglie;
- f) promozione di feste e sagre ecosostenibili;
- g) promozione degli eco uffici a minimizzazione dei rifiuti;
- h) last minute market per l'utilizzo sociale degli alimenti in scadenza e il recupero dei cibi in tutti i punti della filiera.

7. Per quanto riguarda i progetti per il riuso di beni, a puro titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività, si citano alcuni degli interventi finanziabili, che dovranno essere meglio articolati e specificati nelle citate linee guida:

a) creazione di "centri comunali per il riuso", strutture dove possono essere portati i beni di cui il possessore non intende più servirsi ma che possono avere ancora una vita utile, nelle condizioni in cui sono, o tramite ripristino funzionale, tipo, a titolo esemplificativo: libri usati, giocattoli, mobili. Tali beni saranno poi messi a disposizione di chiunque ne faccia richiesta. I "centri comunali per il riuso" possono essere collocati in adiacenza o in sostituzione delle Stazioni Ecologiche Attrezzate, in modo che quanto non più riusabile trovi collocazione fra le frazioni destinate a riciclaggio. I Comuni dovranno regolamentare la fruizione del "centro di riuso" e la gestione dovrà essere data preferibilmente ad associazioni di volontariato o cooperative sociali;

- b) giornate cadenzate per il baratto di beni;
- c) librerie libere diffuse dove chiunque può portare libri letti e prendere libri da leggere senza controlli;

d) lo scambio dei vestiti.

8. Per quanto riguarda il finanziamento dei progetti di raccolta domiciliare porta a porta, la caratteristica di fondo indispensabile è che vengano raccolte con questa modalità il rifiuto residuale e le principali frazioni differenziate a partire dalla frazione umida organica. Andranno privilegiati i progetti di raccolta domiciliare integrale.

9. Per quanto riguarda il finanziamento dei progetti relativi all'applicazione della tariffa puntuale alla raccolta domiciliare, per le utenze domestiche, la parte variabile della tariffa dovrà essere proporzionale alla quantità, in peso o volume, del rifiuto residuale, e, per le utenze non domestiche, la parte variabile della tariffa dovrà essere proporzionale sia al rifiuto residuale che alle frazioni differenziate principalmente prodotte dal tipo di attività presa in considerazione. In tutti i casi la parte di tariffa legata alla frazione residuale dei rifiuti dovrà essere più gravosa rispetto a qualsiasi altra frazione raccolta, in modo da favorire la raccolta delle frazioni riciclabili.

10. Per quanto riguarda il finanziamento dell'impiantistica finalizzata al riuso, potranno essere finanziati sia le strutture dei centri comunali per il riuso, sia le strutture e i macchinari per la manutenzione dei beni a fine vita per il loro riutilizzo.

11. Per quanto riguarda il finanziamento dell'impiantistica finalizzata al riciclaggio, potranno essere finanziati sia gli impianti di selezione, purché garantiscano almeno il 60% di materiale inviato a riciclaggio rispetto al materiale in ingresso, sia impianti che riciclano direttamente i materiali della raccolta differenziata, sia gli impianti che permettono di riciclare, in toto o in parte previa selezione, anche la frazione residuale del rifiuto, attraverso la produzione di materiali atti a produrre nuovi beni e garantiti tramite certificazione europea.

12. 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. In assenza delle linee guida le richieste pervenute verranno comunque valutate e finanziate tramite commissione appositamente istituita.

13. L'Agenzia d'Ambito entro i primi 6 mesi dall'approvazione della presente legge e nelle more di quanto previsto dal comma 6 dell'art. 238 del D.lgs. n. 152 del 2006, dovrà predisporre le linee guida per l'applicazione della tariffa puntuale differenziata per utenze domestiche ed utenze non domestiche e dovrà determinare i tempi, entro comunque il 2020, della sua applicazione su tutto il territorio regionale, con particolare urgenza per l'applicazione alle utenze non domestiche.

#### Art. 4

##### Premialità

1. Ai fini di incentivare il contenimento e la riduzione della produzione di rifiuti, sulla base dei risultati dell'anno precedente, sono soggetti ad una premialità i comuni che inviano ad impianti di smaltimento o ad impianti di recupero diverso dal riciclaggio, quantitativi di rifiuti (sia rifiuto residuale che rifiuti da raccolta differenziata destinati a impianti di smaltimento o di recupero diverso dal riciclaggio) inferiori a 150 Kg/anno per abitante equivalente, considerando negli abitanti i residenti effettivi e gli abitanti equivalenti dovuti a flussi turistici.

2. La premialità è calcolata da Euro 30 ad Euro 0 ad abitante per i comuni che hanno inviato in impianti di smaltimento e in impianti di recupero diverso dal riciclaggio, quantitativi di rifiuto residuale, differenziato o scarto del differenziato, in misura pari o inferiore a 150 Kg/abitante (o abitante equivalente per i comuni

con flussi turistici), in misura proporzionalmente inversa ai rifiuti procapite da 150 a 0. Tale somma assegnata ai comuni potrà essere utilizzata o per la diminuzione della tariffa del servizio o per attività in campo ambientale.

3. Gli importi relativi alla premialità saranno assegnati ai comuni entro i primi 6 mesi dell'anno successivo.

4. Al fine di incentivare una sempre minore produzione di rifiuti, i quantitativi citati di 150 Kg/abitante subiranno una diminuzione del 5% all'anno a partire dall'anno 2015.

5. All'Agenzia d'Ambito è demandato il monitoraggio dei risultati di riduzione, riuso e riciclaggio, e dei flussi dei rifiuti inviati a impianti di smaltimento e di recupero diverso dal riciclaggio. A seguito di tale monitoraggio la Giunta regionale, dopo i primi 2 anni, potrà rideterminare il parametro dei 150 Kg procapite del comma 1.

#### Art. 5

##### *Regolamentazione del ristoro ambientale*

1. Ai rifiuti inviati agli impianti di smaltimento e a quelli di recupero diversi dal riciclaggio così come definiti dalla Direttiva quadro 2008/98/CE del 19/11/2008, recepita dal decreto legislativo n. 205 del 3 dicembre 2010, si applica una maggiorazione della tariffa netta pari al 15% ai fini del ristoro ambientale.

2. Dall'applicazione della maggiorazione della tariffa relativa al ristoro ambientale sono esonerati i rifiuti provenienti da comuni che producono rifiuto destinato agli impianti suddetti in misura inferiore a 200 Kg procapite abitante equivalente.

3. La soglia dei 200 Kg procapite abitante equivalente è diminuita del 5% all'anno a partire dal 2015.

4. L'importo del ristoro ambientale sarà consegnato direttamente dal gestore degli impianti ai comuni interessati sulla base della ripartizione seguente:

a) il 60% al comune su cui è costruito l'impianto qualora abbia una popolazione superiore a 15.000 abitanti e del 40% qualora abbia una popolazione inferiore o uguale a 15.000 abitanti;

b) la parte rimanente ripartita fra tutti i comuni della provincia, compreso il comune su cui è situato l'impianto sulla base del numero degli abitanti.

5. Gli introiti derivanti dal ristoro ambientale dovranno essere interamente utilizzati per quanto previsto dall'art. 3 comma 1 dalla lettera a) alla lettera e), almeno fino a quando i rifiuti procapite abitante equivalente prodotti nel comune e destinati ad impianti di smaltimento o ad impianti di recupero diverso dal riciclaggio non siano scesi sotto i 100 Kg, limite che a partire dal 2015 verrà abbassato del 5% l'anno. I comuni che hanno raggiunto questo

obiettivo potranno utilizzare tali fondi anche per altri progetti comunque nel campo della salvaguardia ambientale.

6. Il gestore dell'impianto dovrà fornire ai comuni interessati al ristoro ambientale entro i primi 3 mesi dell'anno tutta la documentazione di tipo tecnico ed economico relativa ai conferimenti all'impianto dell'anno precedente ed entro 30 giorni da richieste specifiche.

7. Fermo restando quanto previsto dal presente articolo potranno essere stipulati ulteriori accordi fra il gestore degli impianti e i comuni interessati all'impatto ambientale.

#### Art. 6

##### *Natura del servizio di gestione dei rifiuti*

1. All'interno della programmazione dell'Agenzia d'ambito la decisione ultima sul sistema di raccolta da applicare nel proprio territorio spetta alle amministrazioni comunali.

2. Le operazioni di riduzione dei rifiuti, di riuso dei beni usati e di raccolta domiciliare porta a porta dei rifiuti urbani, per il modello organizzativo adottato, per lo scopo che si prefiggono, per il coinvolgimento attivo dell'intera popolazione che comportano, per la mancanza di un ambito ottimale di applicazione, sono dichiarati servizi privi di rilevanza economica.

3. I comuni, nel caso in cui optino per la gestione della raccolta con le modalità di cui al comma 2, possono individuare direttamente le modalità di affidamento del servizio, coordinandosi il più possibile con i comuni limitrofi che adottino modalità simili.

4. Possono rientrare nei servizi privi di rilevanza economica anche operazioni di trattamento-riciclo quali a titolo esemplificativo:

a) il compostaggio delle frazioni verde (sfalci e potature) eseguiti su terreno nudo fino a 1000 tonnellate all'anno;

b) la manutenzione dei beni a fine uso ai fini del riuso;

c) disassemblamento di beni compositi ai fini del riuso e/o riciclaggio dei singoli materiali.

5. I comuni che hanno già assegnato il servizio di gestione dei rifiuti con raccolta stradale potranno in qualsiasi momento richiedere al gestore di modificare tale servizio in raccolta domiciliare.

6. All'interno di quanto previsto dal D.Lgs. 152/2006 in fatto di pianificazione unitaria, di controllo pubblico, di autosufficienza territoriale per lo smaltimento nonché di prossimità, in caso di affidamento del servizio tramite gara, il servizio di raccolta e il servizio di smaltimento vanno preferibilmente separati e i soggetti aggiudicatari potranno essere diversi.