

1.2 La normativa tecnica

1.2.1 Competenze dello Stato

L'art. 18 del D. Lgs 22/97 contiene richiami importanti alle competenze dello Stato in materia di regolamentazione tecnica del settore.

Al comma 1 si attribuisce allo Stato:

- al punto b) “la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (...)”;
- al punto h) “l’individuazione degli obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti”;
- al punto m) “l’indicazione dei criteri generali per l’organizzazione e l’attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani”.

Al comma 2, punto a) invece si attribuisce sempre allo Stato la “adozione delle norme tecniche per la gestione dei rifiuti (...)”

I punti b) ed m) del comma 1 ed il comma 2 dell’art. 18 consentono a livello centrale di definire “criteri e metodologie” ovvero “norme tecniche” comuni per la gestione dei rifiuti in generale, dei rifiuti urbani e delle raccolte differenziate in particolare. Tale previsione sembra motivata dalla necessità di garantire a livello nazionale, quindi a tutti gli utenti, schemi operativi omogenei sia a livello della gestione della fase di trattamento-smaltimento, che della fase di raccolta, in particolare di quella differenziata. La definizione di norme tecniche in questo contesto sembra rispondere alla necessità di fornire a livello periferico linee guida di schemi operativi idonei al raggiungimento degli obiettivi generali della normativa: gestione integrata, riduzione dei rifiuti e raccolta differenziata, recupero.

Il punto h) del comma 1 fa invece esplicito riferimento agli obiettivi di qualità del servizio, ovvero ai requisiti che i servizi devono avere per essere ritenuti idonei dagli utenti, e ambientalmente compatibili privilegiando quindi la percezione dell’utente rispetto all’efficacia del sistema.

Come si vede l’art. 18 introduce un gruppo di riferimenti che consentono a livello centrale di definire le caratteristiche tecniche del servizio di gestione dei rifiuti (quindi anche dei rifiuti urbani) anche attraverso lo strumento dell’adozione di standard tecnici o di livelli di servizio ottimali (obiettivi di qualità).

1.2.2 Competenze delle Regioni

L'art 19 del D. Lgs. 22/97 attribuisce alle Regioni al comma 1, punto b) "la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, con l'obiettivo prioritario della separazione dei rifiuti di provenienza alimentare, degli scarti dei prodotti vegetali e animali, o comunque ad alto tasso di umidità, dai restanti rifiuti".

Si tratta di un riferimento normativo generico teso più ad indicare un obiettivo di sistema (la raccolta della frazione organica), piuttosto che a definire norme tecniche specifiche. L'art. 19 comunque consente alle Regione, in sede di definizione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, di stabilire norme tecniche e probabilmente anche economiche (il termine regolamentazione è abbastanza generico), per ottimizzare la gestione dei rifiuti.

L'art 22 del D. Lgs 22/97, dedicato ai contenuti del Piano regionale di gestione dei rifiuti, contiene indicazioni riferibili alla regolamentazione tecnica, solo per quanto riguarda gli impianti di recupero e smaltimento.

Il comma 3 infatti prevede al comma b) che il Piano regionale contenga "la tipologia e il complesso di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione". Su questa base è facoltà della Regione definire le "tipologie" di impianto ammissibili, definendo di fatto degli standard tecnici di tipo impiantistico.

1.2.3 Competenze delle Province

L'art. 20 del D. Lgs 22/97 attribuisce alle Province alcune funzioni di tipo "organizzativo", il cui contenuto non appare ben definito, ma che potrebbero consentire a questo livello istituzionale di esercitare una attività di regolamentazione tecnica del settore. Al comma 1 infatti si attribuisce alla Provincia:

- al punto a) "le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale";
- al punto g) "l'organizzazione delle attività di raccolta differenziata" (...).

Come si nota si tratta di competenze importanti nei settori della organizzazione delle raccolte e della gestione finale dei rifiuti, che la Provincia può esercitare definendo anche standard tecnici ed economici da inserire nel Piano di gestione dei rifiuti riferito all'Ambito Territoriale Ottimale introdotto dall'art. 23 del D. Lgs. 22/97.

1.2.4 Competenze dei Comuni

Ai Comuni il D. Lgs. 22/97 attribuisce un ampio spettro di competenze in materia di regolamentazione tecnica, individuando nel "regolamento comunale" lo strumento ultimo per la definizione delle modalità di gestione del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

L'art 21 del Decreto infatti definisce al comma 2 il contenuto del regolamento comunale che prevede:

- al punto a) "le disposizioni per assicurare la tutela igienico sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani";
- al punto b) "le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani";
- al punto c) "le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi"

- al punto d) “le norme atte ad una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi (...)”;
- al punto e) “le disposizioni necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio (...), fissando standard minimi da rispettare”.

Come si nota si tratta di uno strumento regolamentare che può disciplinare in modo molto esteso e dettagliato le caratteristiche del “servizio” di gestione dei rifiuti in tutte le sue fasi. L’esistenza di linee guida o di standard tecnici definite da organismi sovraordinati (nazionali, regionali o provinciali) può quindi essere di grande utilità per la redazione dei regolamenti comunali.

Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 158/99 in materia di tariffa dei rifiuti urbani, introduce un ulteriore strumento di competenza dei Comuni: il Piano finanziario (art. 8). Tale articolo nell’illustrare il contenuto del Piano indica al comma 3 punto b), i “livelli di qualità del servizio ai quali deve essere commisurata la tariffa”. Anche in questo caso l’esistenza di linee guida o di standard in materia di qualità e caratteristiche tecniche del servizio sarebbe di grande utilità al fine di predisporre “piani finanziari” omogenei a livello nazionale.

1.2.5 La gestione degli imballaggi

L’adozione degli standard tecnici presenta una particolare importanza all’interno del nuovo sistema di gestione dei rifiuti da imballaggio, disciplinato dal Titolo II del D. Lgs 22/97.

La duplice presenza in questo “segmento” dei gestori locali, del CONAI e del sistema dei Consorzi di filiera, determina ancora di più la necessità di standard tecnici ed economici, al fine di definire accordi fra le parti basati su elementi di efficacia del servizio e di economicità delle prestazioni.

Come è noto infatti il CONAI poteva stabilire (ed ha stabilito) con l’ANCI un accordo di programma quadro su base nazionale al fine di regolamentare la raccolta dei rifiuti da imballaggio primario o comunque conferiti al servizio pubblico di raccolta, che, secondo quanto previsto dall’art 38, comma 2 del D. Lgs 22/97, CONAI è tenuto ad effettuare “tramite” il gestore del servizio pubblico di raccolta.

La raccolta di questa parte dei rifiuti da imballaggio è destinata a consentire ai Comuni il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata definiti nell’art. 24 del D. Lgs 22/97 e al CONAI di raggiungere i propri obiettivi di recupero definiti nell’art. 37 del Decreto.

In questo quadro si pone la necessità di definire “standard” di servizio tesi al tempo stesso all’efficacia (raggiungimento obiettivi) e alla economicità. Infatti l’art. 41, comma 3, del Decreto, nel definire i contenuti dell’accordo di programma fra ANCI e CONAI prevede al punto c) di definire “le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclaggio e recupero”.

L’art. 39 inoltre definisce alcuni aspetti di regolamentazione di questo specifico segmento del servizio. Al comma 1 infatti prevede che la pubblica amministrazione organizzi sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere al consumatore di conferire al servizio pubblico rifiuti di imballaggio selezionati dai rifiuti domestici, in modo che sia garantita una copertura omogenea del territorio in ciascun ambito ottimale e che siano rispettati i criteri di efficacia, efficienza ed economicità del servizio.

L’accordo quindi fra Comuni (ANCI) e CONAI (Consorzi di filiera) si dovrebbe basare su standard tecnici ed economici definiti a livello nazionale, tesi ad individuare caratteristiche tecniche idonee al raggiungimento degli obiettivi di quantità e di qualità dei materiali recuperati e al tempo stesso standard economici tesi a promuovere l’efficienza di questa attività che come è noto deve gravare sui produttori ed utilizzatori di imballaggi, tramite i Consorzi. La definizione di standard tecnici ed economici nel campo dei rifiuti da imballaggio primari e comunque conferiti al servizio pubblico di raccolta consente di evitare distorsioni nella formazione del “corrispettivo” che CONAI e i Consorzi di filiera devono pagare ai comuni e ai gestori locali.

1.2.6 *Gli ambiti territoriali ottimali*

Il D. Lgs 22/97 prevede la gestione dei rifiuti urbani in Ambiti Territoriali Ottimali, organismi costituiti dai Comuni presenti all'interno di ogni territorio provinciale. Tali Ambiti, una volta costituiti, dovrebbero subentrare alle competenze dei singoli comuni. Le valutazioni sulla utilità degli standard tecnici fatte quindi per i Comuni valgono a tutti gli effetti anche per gli Ambiti. Alcune Regioni (Toscana, Emilia Romagna) hanno approvato leggi regionali che nell'istituire gli Ambiti hanno introdotto un nuovo strumento di pianificazione, il "Piano di Ambito". L'esistenza di standard tecnici definiti a livello nazionale potrebbe essere di grande utilità per assistere gli Ambiti nella definizione dei Piani di Ambito, in modo da definire modalità operative del servizio e costi standard di riferimento tesi a promuovere l'efficienza dei gestori di Ambito, la qualità del servizio e la sua omogeneità sul territorio e l'efficacia delle diverse attività ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sistema della nuova normativa.

1.2.7 *Conclusioni*

Come si è visto il richiamo ad una regolamentazione tecnica delle attività di gestione dei rifiuti, in particolare urbani, è contenuta in modo non definito nei contenuti reali e responsabilità specifiche, ma si tratta più propriamente di un carattere trasversale dell'impianto sistematico delle disposizioni del D.Lgs 22/97, che attribuisce competenze e funzioni a tutti i soggetti con compiti di programmazione e di regolamentazione in generale.

La definizione quindi di standard tecnici, livelli di servizio o norme tecniche per l'ottimizzazione delle diverse fasi del servizio di gestione dei rifiuti urbani a livello nazionale risulta di estrema utilità, sia per ottemperare a riferimenti precisi della normativa, che per facilitare l'adozione di strumenti di pianificazione o regolamentari da parte degli altri soggetti coinvolti nel processo di gestione dei rifiuti urbani:

- Regioni (piano regionale di gestione dei rifiuti)
- Province (piano provinciale di gestione dei rifiuti)
- Comuni (regolamento comunale, piano finanziario)
- Ambiti territoriali ottimali (piani di Ambito)
- Comuni – CONAI (accordo di programma per imballaggi primari)

Dalla analisi della normativa si desume che la adozione di norme tecniche in materia di gestione dei rifiuti debba raggiungere diversi scopi:

- la promozione delle tecniche e dei sistemi più efficaci al fine di raggiungere gli obiettivi di sistema della normativa (recupero, riduzione, trattamento);
- la diffusione omogenea a livello nazionale di standard di qualità dei servizi condivisi da tutti gli utenti;
- la validazione di sistemi, tecniche e tecnologie caratterizzate da buoni livelli di economicità, anche al fine di determinare accordi fra soggetti diversi (Conai-Anci)