

APPENDICE D

D. - Accordi volontari

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

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

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

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

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

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

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

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

Gli accordi ambientali, inoltre, permettono di fissare e raggiungere standard ed obiettivi qualitativamente superiori a quelli perseguibili con gli strumenti tradizionali, poiché si utilizzano le informazioni interne, relative ai costi di abbattimento o di prevenzione delle imprese partecipanti, che permettono una più equa e razionale attivazione degli interventi. Non va nemmeno sottovalutato l'effetto emulativo delle imprese che, per ragioni legate alla competitività ed al successo di immagine – a patto che tali accordi siano pubblicizzati e resi riconoscibili dai consumatori –, sono portate a seguire l'esempio dell'impresa partecipante all'accordo.

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

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

² Comunicazione della Commissione Europea COM(94) 465.

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel Decreto 22/97 vi è un articolo specifico sugli accordi e contratti di programma, l'art. 25, che prevede che il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, possa stipulare appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici o con le imprese maggiormente presenti sul mercato o con le associazioni di categoria, che abbiano ad oggetto, in particolare:

- l'attuazione di specifici piani di settore di riduzione, recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti;
- la sperimentazione, la promozione, l'attuazione e lo sviluppo di processi produttivi e di tecnologie pulite, idonei a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità, e a ottimizzare il recupero dei rifiuti stessi;
- lo sviluppo di innovazioni nei sistemi produttivi per favorire metodi di produzione di beni con impiego di materiali meno inquinanti e comunque riciclabili;
- le modifiche del ciclo produttivo e la riprogettazione di componenti, macchine e strumenti di controllo;
- la sperimentazione, la promozione e la produzione di beni progettati, confezionati e messi in commercio in modo da ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti e i rischi di inquinamento;
- la sperimentazione, la promozione e l'attuazione di attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero di rifiuti;

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

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

⁶ Del. 16 luglio 1986 e del febbraio 1990.

⁷ Del. 29 dicembre 1996.

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

- l'adozione di tecniche per il reimpiego e il riciclaggio dei rifiuti nell'impianto di produzione;
- lo sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per l'eliminazione dei rifiuti e delle sostanze pericolose contenute nei rifiuti;
- l'impiego da parte dei soggetti economici e dei soggetti pubblici dei materiali recuperati dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- l'impiego di sistemi di controllo del recupero e della riduzione di rifiuti.

Lo stesso articolo stabilisce che il Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'industria possa anche stipulare appositi accordi e contratti per:

- promuovere e favorire l'utilizzo dei sistemi di eco-label e di eco-audit;
- attuare programmi di ritiro dei beni di consumo al termine del loro ciclo di utilità ai fini del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero di materia prima, anche mediante procedure semplificate per la raccolta e il trasporto dei rifiuti, le quali devono comunque garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente.

Il Decreto 22/97 in più parti, quindi, sottolinea l'esigenza di passare a politiche volontarie e di concertazione, piuttosto che sanzionatorie e, per dar loro una maggiore forza, prevede anche incentivazioni economiche; infatti, sempre all'art. 25, si stabilisce che il Programma triennale di tutela dell'ambiente, di cui alla legge 28 agosto 1989, n. 305, individua le risorse finanziarie da destinare, sulla base di apposite disposizioni legislative di finanziamento, agli accordi e ai contratti di programma e fissa le modalità di stipula dei medesimi. Inoltre, prevede la possibilità di adottare "procedure semplificate per la raccolta e il trasporto dei rifiuti" (comma 2, art. 25), per attuare programmi di ritiro dei beni di consumo al termine del loro ciclo di utilità, ai fini del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero di materia prima.

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

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

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

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

LE ESPERIENZE SUL TERRITORIO

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

Gli accordi nazionali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'Accordo si applica attraverso la stipula di una convenzione tra il comune o il gestore delegato dal comune stesso e ogni singolo Consorzio di filiera.

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

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

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

Fonte: CONAI, 2001

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Elettrodomestici bianchi*: per questa tipologia di rifiuti il D.Lgs. 22/97 all'articolo 44 prevede che il Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero dell'industria, promuova specifici accordi di programma tra i produttori di tali beni, i distributori, i soggetti pubblici e privati che ne gestiscono la raccolta, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento. Tali accordi devono prevedere:

- la messa a punto di prodotti che rispondano alle priorità fissate dal decreto, in termini di prevenzione e recupero dei rifiuti;
- l'individuazione di centri di raccolta diffusi a livello nazionale;
- lo smaltimento di quanto non recuperabile da parte dei soggetti che gestiscono il servizio pubblico.

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

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

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

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

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

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

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

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

- modalità di raccolta e conferimento;

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

• *Rifiuti inerti*: i rifiuti derivanti dalle attività di costruzione e demolizione costituiscono uno dei flussi prioritari di rifiuti ai quali l'Unione Europea dedica una particolare attenzione¹⁰; si tratta di tipologie di rifiuto (fra le quali rientrano PCB, rifiuti elettronici, rifiuti contenenti amianto, rifiuti da auto demolizione) per le quali sono necessarie particolari azioni volte ad ottimizzarne la gestione. In quest'ottica il Ministero dell'industria, a partire dal 1998, ha avviato un'iniziativa (Tavolo di lavoro) per individuare le problematiche esistenti rispetto alla gestione di questa tipologia di rifiuti e per trovare le opportune soluzioni, volte a favorirne la riduzione, il riciclaggio e il recupero. Nell'ottobre 1999 si è svolto un incontro di verifica con tutti i soggetti interessati, promosso dall'Osservatorio Nazionale Rifiuti, per valutare se ricorressero ancora le condizioni per proseguire in tal senso. A seguito di tale incontro le trattative per la definizione di un accordo di programma di settore sono state temporaneamente sospese.

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

Gli accordi su scala locale

Gli enti locali che svolgono funzioni di programmazione, quali le regioni e le province, negli ultimi anni hanno iniziato a ricorrere ad accordi e contratti di programma per ottimizzare la gestione di alcune tipologie di rifiuti. Le iniziative condotte hanno riguardato alcuni rifiuti che presentano caratteristiche tali da rendere necessarie azioni volte a semplificare la gestione di alcuni procedimenti amministrativi. In particolare, gli enti pubblici, attraverso la stipula di accordi di programma, hanno inteso favorire la gestione integrata dei rifiuti con la partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati a vario titolo coinvolti, con lo scopo di:

- migliorare l'efficacia dei controlli pubblici;
- semplificare gli oneri burocratici a carico delle imprese;
- agevolare l'adozione di sistemi di raccolta differenziata e il riciclaggio e recupero;
- mettere a disposizione dell'utenza idonei servizi di smaltimento e recupero dei rifiuti.

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

• Il settore nel quale è stato concluso il maggior numero di accordi è quello dei *rifiuti agricoli*, in considerazione della dispersione sul territorio delle aziende del settore e della presenza di strutture consolidate di servizi territoriali a loro disposizione (es. ex consorzi agrari, cooperative, ecc.), della presenza di diverse tipologie di rifiuto (contenitori per fitofarmaci, oli per motore, batterie, teli di polietilene, ecc.) che gli operatori si trovano a dover gestire.

Le Regioni Emilia Romagna¹¹, Toscana¹² e Piemonte¹³ hanno adottato degli "schemi tipo" di accordo, da utilizzare da parte delle province per la conclusione di specifici accordi nel proprio territorio. A seguito di tali interventi, risulta che hanno concluso accordi di programma di settore le Province di Bologna, Modena, Forlì, Ferrara, Reggio Emilia, Rimini, Pisa, Alessandria, Asti e Verbania. Risulta inoltre che altri accordi per la gestione dei rifiuti agricoli sono stati conclusi nelle Province di Padova, Pesaro e Rieti.

¹⁰ Risoluzione del Consiglio Europeo del 7 maggio 1990.

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

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

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

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

- Fra le *altre iniziative* si segnalano le seguenti:

- Accordo di Programma per la gestione integrata dei rifiuti nel territorio siglato il 1° giugno 2001 dal CONAI, con il Ministero dell'ambiente, la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Provincia di Udine, la Provincia di Trieste, il Comune di Trieste, il Comune di Udine, il Comune di Tavagnacco ed il Comune di San Giovanni al Natisone, con la finalità di incrementare i livelli di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e di quelli assimilati prodotti dalla piccola e media industria;
- Regione Emilia Romagna: Accordo di programma con le Ferrovie dello Stato SpA per il recupero dei rifiuti da traverse e altri manufatti in legno provenienti dallo smantellamento di linee ferroviarie¹⁴;
- Provincia di Grosseto: Accordo di programma per il riutilizzo dei gessi rossi provenienti dal ciclo di produzione del biossido di titanio, siglato il 12 aprile 2000;
- Regione Veneto: sono state stabilite le condizioni generali per la definizione di un Accordo di Programma con il Consorzio Nazionale Compostatori e i vari gestori degli impianti di compostaggio¹⁵ per l'ottimizzazione della gestione degli impianti di compostaggio sul territorio, la promozione delle attività sul territorio ed il monitoraggio della qualità (attraverso la calmierazione dei prezzi di conferimento della frazione organica agli impianti, la definizione di priorità

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Sottoscritto il 25 gennaio 2000.

¹⁸ Sottoscritto il 30 maggio 2001.