

RIQUALIFICAZIONE E RIORDINO DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

L'idea di dar vita ad un progetto che abbia la finalità specifica di formulare una proposta di gestione dei rifiuti urbani più conforme ai principi che informano il D.Lgs.22/97, nasce dall'analisi dei dati a disposizione di questo Dipartimento e relativi all'attività di monitoraggio svolta dal Servizio Rifiuti sull'applicazione dell'art. 49 – *Istituzione della tariffa* – del decreto stesso e pubblicati sul Rapporto pubblicato lo scorso anno.

Il fulcro centrale del nuovo sistema tariffario è costituito dall'obbligo per i comuni di coprire integralmente i costi di gestione, senza far più ricorso alla fiscalità generale.

In considerazione delle ovvie difficoltà che i Comuni avrebbero incontrato, la legge ha concesso loro di raggiungere tale obiettivo in maniera graduale. Ciononostante gli obblighi previsti dalla legge non sono stati adempiuti e la gestione trasparente cui il d.lgs.22/97 mirava è stata di fatto elusa. Infatti:

- l'obbligo di trasmissione dei Piani Finanziari è stata rispettata in pochissimi casi: a fronte di n. 1734 Piani Finanziari che avrebbero dovuto essere inviati, ne sono pervenuti soltanto 287 e la più gran parte di questi (92%) riguarda comuni del Nord;
- i pochi Piani Finanziari inviati contengono informazioni non conformi alla richiesta normativa e difficilmente confrontabili;
- i Regolamenti che obbligatoriamente devono accompagnare i Piani Finanziari di fatto esistono in pochissimi casi e comunque non consentono di acquisire le necessarie informazioni;
- l'analisi dei Bilanci di alcune Aziende Municipalizzate ha evidenziato notevoli carenze e incongruità;
- la raccolta differenziata, il riciclaggio, il recupero e la commercializzazione delle materie prime seconde con la conseguente riduzione dello smaltimento a fase residuale sono ancora molto poco sviluppate.

A fronte di queste concise e non esaurienti, ma sicuramente eloquenti osservazioni, la Direzione del Dipartimento Stato dell'Ambiente e Metrologia Ambientale ha ritenuto che il sistema di gestione dei rifiuti urbani possa e debba senz'altro essere migliorato soprattutto perché bisogna evitare che il cittadino subisca gestioni "eccessivamente onerose" o "scarsamente efficienti" o, ancor peggio, gestioni nelle quali i due aggettivi si sommano.

L'osservazione principale è che il sistema delineato dal d.lgs.22/97 non prevede specifiche procedure che consentono di effettuare un ve-

ro e proprio controllo, sia sotto il profilo ambientale che economico-finanziario, delle scelte effettuate. Di fatto quindi esso è attualmente incontrollato e incontrollabile.

La riflessione sul ruolo e i compiti attribuiti dalla legge all'Agenzia ha portato questa Direzione alla consapevolezza di dover fornire un contributo tecnico all'organo politico per poter consentire l'impostazione di una seria e controllabile gestione dei rifiuti urbani che da un lato renda massima l'efficienza e dall'altro riduca al minimo il costo per gli utenti.

Coerentemente con questa finalità è fondamentale tener innanzitutto presente che:

- la *gestione* è definita dallo stesso d.lgs. 22/97 come "attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, *ma anche controllo* di tali operazioni, delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo chiusura";
- è necessaria una pressante attività di controllo anche a livello centrale;
- deve essere garantita l'osservanza delle più recenti normative in merito al recupero e riciclaggio dei rifiuti con conseguente riduzione dello smaltimento a mera fase residuale;
- deve essere assicurata la scelta della migliore tecnologia anche sotto il profilo ambientale ed economico.

Traducendo queste osservazioni sul piano pratico ne discende che:

- i Piani non dovrebbero essere solo Finanziari, ma (coinvolgendo un esborso da parte degli utenti) dovrebbero rappresentare dei veri e propri Piani industriali/ambientali, contenenti le informazioni preventivamente stabilite dallo Stato,
- tali Piani dovrebbero essere preliminarmente sottoposti a un iter autorizzativo (basato sulla verifica sia del rispetto delle disposizioni normative in materia di gestione dei rifiuti urbani ma anche sulla verifica dei costi/ricavi derivanti dal recupero e dallo smaltimento) da parte di un apposito organismo istituito a livello centrale,
- a seguito di approvazione dei Piani dovrebbe essere attivo un costante controllo, da effettuarsi a livello locale, sulla conformità della gestione al Piano approvato.

Principi

La struttura portante dell'intero sistema è costituita, a nostro avviso, dai principi di seguito elencati:

La responsabilità generale amministrativa-gestionale della raccolta e smaltimento dei rifiuti in capo ai Comuni deve senz'altro essere ribadita e confermata. La gestione è un'attività complessa che comprende sia le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei ri-

fiuti che l'attività di controllo di tutte le operazioni citate, delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo chiusura. Lo svolgimento dell'attività di controllo non può essere delegata e resta dunque in capo al titolare della funzione in materia di gestione dei rifiuti urbani e cioè al Comune (circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del 7 ottobre 1999).

I Comuni possono demandare la relativa gestione ai sensi della più recente normativa in materia di affidamento della gestione dei pubblici servizi.

In sede di gara, il possesso della certificazione ISO 9000, ISO 14001 ed EMAS da parte del soggetto concorrente deve determinare l'attribuzione di un punteggio preventivamente stabilito per ciascuna delle certificazioni citate. In una recente sentenza (4 dicembre 2003) la Corte di Giustizia europea ha chiarito che le amministrazioni, in fase di aggiudicazione degli appalti, possono utilizzare oltre al criterio del prezzo più basso anche quello dell'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico e che in quest'ultimo criterio non rientrano solo valutazioni di natura meramente economica, ma si possono adottare anche criteri ecologici e le stesse amministrazioni aggiudicatrici possono stabilire liberamente la ponderazione dei criteri di aggiudicazione. Il gestore dovrà essere iscritto nell'Albo Nazionale delle Imprese di Gestione dei Rifiuti.

Il costo relativo all'attività di pulizia delle strade non deve rientrare nel costo di gestione del servizio gravante sul cittadino.

I costi di gestione devono essere coperti al 100% dal Comune escludendo perentoriamente il ricorso alla fiscalità generale.

Devono essere adottate tutte le azioni necessarie al fine di evitare le evasioni. Si deve prestare particolare attenzione alla definizione dei costi totali. I costi devono essere definiti anche in funzione dei proventi derivanti dalla commercializzazione delle materie prime secondarie e del recupero energetico così da lasciare a carico dell'utente solo il costo residuo.

Deve essere quindi ulteriormente chiarito e sviluppato il concetto di materia prima secondaria, e individuato il valore commerciale nazionale di tali materiali, ivi incluso il CDR, coinvolgendo anche le associazioni di categoria.

Devono essere incentivati tutti i sistemi ecologicamente compatibili che con-

sentono il recupero e il riutilizzo del rifiuto.

I rifiuti devono essere smaltiti all'interno dell'area Comunale o nell'area dell'ATO costituito allo scopo.

Per lo smaltimento, che il d.lgs 22/97 definisce fase residuale, si deve ricorrere a tecnologie sperimentate almeno da dieci anni e, se effettuato in discarica, devono essere correttamente adempiuti tutti gli obblighi previsti dalle recenti normative.

Dovranno essere conferiti in discarica solo i rifiuti che non possono trovare un più conveniente utilizzo (d.lgs n. 36/03). La raccolta differenziata e la separazione delle frazioni umide dal rifiuto secco devono essere effettive. Il Rapporto Rifiuti 2003 ben evidenzia che i costi di gestione per la raccolta differenziata incidono sui costi totali per un 11%; mentre la indifferenziata incide per un 69%. L'analisi dei costi relativi alla raccolta differenziata in casi specificamente individuati (170) consente di affermare che la raccolta differenziata in nessun caso determina un aggravio dei costi di gestione.

L'umido proveniente dalla raccolta differenziata deve essere utilizzato per ottenere biogas/compost.

Il secco sarà selezionato per essere avviato alla commercializzazione o al recupero energetico. L'energia prodotta, o il calore dei fumi, servirà, nelle aree in crisi di approvvigionamento idrico, a produrre acqua potabile e/o trattare i reflui da impianti di depurazione così da produrre acqua per uso agricolo.

I piani regionali di smaltimento dovranno prevedere il ciclo completo di smaltimento.

I fanghi provenienti da impianti di depurazione di acque reflue saranno trattati come rifiuto urbano/umido.

Il gestore dovrà avere l'anagrafe dei soggetti cui il servizio si rivolge, ovvero l'elenco delle utenze civili, artigianali, commerciali, ospedaliere/cliniche private, mercati fissi ed ambulanti, alberghi, ristoranti, campeggi, manifestazioni pubbliche etc. Tale anagrafe, in stretta collaborazione con gli uffici comunali competenti, sarà aggiornata periodicamente (es.: 6 mesi).

L'informazione dovrà essere capillare e con il massimo impatto mediatico, sia in termini di educazione ambientale che di divulgazione e acquisizione del consenso sulle scelte effettuate dall'amministrazione locale.

Questa elencazione di principi fondamentali discende dalla considerazione

che la disciplina della gestione dei rifiuti urbani non è rilevabile nelle sole disposizioni contenute nell'art. 49 ma è strettamente connessa e direttamente influenzata dall'attuazione di numerose altre disposizioni contenute nel d.lgs.22/97 e successive norme di attuazione, sulle quali peraltro si basa l'intera disciplina dei rifiuti. Dunque, non è possibile rendere operativo il sistema di gestione, a prescindere dalla definizione della sua natura giuridica, senza incidere pesantemente sulle questioni ad esso sottese: quali la raccolta, il recupero e lo smaltimento.

LA PROPOSTA

A valle di tutte le osservazioni sopra riportate si ritiene dunque che la riorganizzazione della gestione dei rifiuti urbani incentrata sui principi già elencati debba basarsi su alcuni punti fondamentali:

- la ridefinizione di uno schema di **piano** che contenga indicazioni di carattere **economico-finanziario** significative e previamente individuate dallo Stato, d'intesa con le Regioni;
- definizione di uno schema di **piano industriale-ambientale**, anch'esso contenente indicazioni previamente individuate dallo Stato, che consenta di verificare l'osservanza della normativa, l'efficacia, l'economicità e la sostenibilità ambientale delle scelte effettuate;
- individuazione di un processo autorizzativo da parte di un organismo da istituirsi a livello centrale che garantisca imparzialità, autorevolezza, scientificità delle scelte effettuate;
- individuazione e definizione di un meccanismo di verifica dello stato di attuazione della "gestione autorizzata" attraverso report di gestione a cadenza temporale predefinita, finalizzato alla validazione dei dati comunali;
- definizione di una specifica metodologia di controllo che consenta al Sistema agenziale la verifica costante del rispetto delle normative ambientali;
- redazione di Linee Guida che forniscano il necessario supporto tecnico alle amministrazioni locali.

Un primo possibile percorso da seguire potrebbe essere quello di seguito delineato:

La persona giuridica affidataria dovrà presentare, con un congruo anticipo (es.: 12 mesi) dall'inizio della attività, ad un organismo istituito a livello centrale, un dettagliato Piano industriale-ambientale e un Piano economico-finanziario, contenenti le informazioni preventivamente stabilite dallo Stato e relative all'attività che si intende svolgere nel quinquennio successivo;

- i Piani dovranno avere la forma di un vero e proprio progetto nel quale dovranno essere contenuti i dati di seguito elencati, ritenuti contenuto necessario ma non sufficiente:
- numero utenze;
- qualifica delle utenze;
- quantità di rifiuto raccolto per utenza;
- tipo di raccolta;
- km percorsi per ogni compattatore e/o altro mezzo;
- numero piazzole di stoccaggio e di trasferimento;
- orari di raccolta;
- emissioni e rumore dei mezzi di raccolta in ambito cittadino;
- emissioni e combustibile usato dai mezzi dedicati alla raccolta;
- numero di personale dedicato al servizio;
- bilancio di materia;
- bilancio economico;
- piani finanziari per investimenti in impianti;
- piani di adeguamento delle discariche;
- piani post-mortem non solo per discariche, ma anche per tutti gli impianti in generale, individuando le modalità per garantire effettivamente nel tempo il recupero delle aree;
- studi di compatibilità e/o impatto ambientale per gli impianti;
- ottimizzazione del costo per l'utenza;
- produttività del personale;
- piano di monitoraggio emissioni in atmosfera gas serra;
- piano di monitoraggio di emissioni in atmosfera altri gas, SO₂, diossine etc etc;
- piano di monitoraggio idrogeologico (da definire estensione) e sanitario;
- piano di monitoraggio di immissione di diossine, furani e metalli pesanti nel terreno circostante;
- analisi del rifiuto con particolare riferimento alla sua classificazione e reale pericolosità;
- piano di monitoraggio degli effluenti (acqua, ceneri etc. etc.), fino al bilancio generale dei rifiuti, in ingresso e in uscita agli impianti;
- rilevazione satellitare della estensione dell'impianto ogni 6 mesi;
- un laboratorio attrezzato per tutti i controlli e gestito sotto la sorveglianza dell'APAT;
- nei costi di gestione deve essere prevista anche una quota per gli investimenti futuri.

i Piani saranno sottoposti a un iter autorizzati-

vo da parte di un organismo all'uopo istituito;

la valutazione integrata del Piano Industriale e del Piano Finanziario terrà conto del rispetto della normativa vigente e dell'ottimizzazione del costo che l'utenza dovrà sopportare, con particolare riguardo alle misure che possano garantire il rispetto di tutti i principi sopra elencati e così riassumibili:

- a) certezza che tutti gli utenti del servizio paghino in funzione del servizio ricevuto;
- b) certezza che la tariffa/tributo/tassa sia correlata alle varie utenze che saranno nominativamente indicate nel piano industriale;
- c) minimizzazione dell'invio in discarica;
- d) massimo recupero delle materie prime e dell'energia;
- e) capillare informazione degli utenti in merito alle scelte effettuate e ai relativi costi.

I gestori saranno sottoposti ad un costante controllo, che sarà effettuato a livello locale con coordinamento di APAT, sulla conformità della gestione al Piano approvato;

Per le specifiche attività di controllo svolte dal Sistema agenziale si propone di riconoscere un rimborso spese, fisso ed invariabile, pari ad una quota percentuale (da definirsi) del valore del bilancio annuale, ed i relativi costi saranno inseriti nei costi generali.

La realizzazione di tale progetto consentirebbe di ottenere un duplice rilevante risultato: da una parte realizzare gli obiettivi di massima economicità e razionalità del sistema di gestione dei rifiuti urbani attraverso l'adozione delle migliori tecnologie disponibili rispettando le specificità territoriali, dall'altra porre il Sistema Agenziale al centro di questo nuovo sistema di gestione, in qualità di soggetto controllore, autorevole e istituzionale, e di organo tecnico di supporto e di verifica delle scelte ambientali.

Per la realizzazione del progetto è in fase di costituzione una segreteria tecnica costituita da APAT e rappresentanti del Sistema Agenziale nonché dall'ENEA in qualità di Istituzione Principale di Riferimento.