

Audizione del 19 luglio 2016 di Giovanni Vianello per conto del comitato “Beni Comuni Taranto” in V Commissione della Regione Puglia, discussione del ddl 128 del 2016 in tema di Rifiuti Urbani.

Una precisazione su un mero errore all'interno del testo:

Art. 5 comma 7 : in modifica dell'art.9 della L.R. 24/2012, vengono elencati alcuni compiti dell'Agenzia, disciplinati dalla lettera a) fino alla lettera e). Tuttavia dopo la lettera b), vi è un compito – predisposizione dello schema tipo dei bandi - a cui non è stata data elencazione letteraria (questo compito dovrebbe essere la lettera c)). L'elenco riprende dalla lettera c) che in realtà dovrebbe essere la lettera d). Tale errore materiale è confermato dall'art. Art. 8, comma 4 lettera b) del ddl in oggetto, in quanto si fa riferimento al modificato art.9 comma 7, lettera f) della L.R. 24/2012 che in realtà non esiste nell'articolato proposto dal ddl 128.

1) ATO unico – soprattutto articoli 1 e 2 del ddl 128

l'art. 182 bis comma 1 lettera a) del D.Igs 3 aprile 2006, n. 152, che stabilisce che *“Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti ... (lettera a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali ”.*

Deformando e ampliando l'ambito territoriale di riferimento, portandolo da provinciale a regionale, contestualmente si amplia e si deforma anche il principio di prossimità stabilito dal 182-bis del dlgs 152/2006.

L'Ampliamento dell'ATO avrà come conseguenza che i rifiuti potranno girare in tutta la regione con aggravio di costi e soprattutto che alcune province subiranno il peso del trattamento/smaltimento dei rifiuti prodotti da altre province.

Ciò è anche rafforzato dall'art.9-bis (inserito dalla l.r. n. 14/2015, art. 6. e modificato con il ddl in oggetto con l'art.6) che permette all'Agenzia il ricorso all'utilizzo di impianti privati, operanti sul territorio regionale. In altre parole, la normativa regionale già esistente con la legge 14/2015 e quella proposta con il ddl in oggetto, aggraveranno la situazione del tarantino, provincia in cui attualmente vengono conferiti i rifiuti delle province di Bari, parte di Brindisi, parte di Lecce e parte di quelli di Foggia.

Si propone la soppressione dell'art.9-bis e il mantenimento degli attuali 6 ATO anziché 1 come il ddl in oggetto propone, al fine di trattare e smaltire i rifiuti in linea con il “principio di prossimità” e di non gravare ambientalmente sui territori (come quello di Taranto) o sui costi sostenuti dai cittadini costretti a pagare maggiormente viaggi più lunghi dei mezzi che trasportano rifiuti.

Occorre evidenziare che i rifiuti hanno “sconfinato” in questi anni a causa di basse percentuali di raccolta differenziata di moltissimi comuni delle suddette province e di un'impianistica carente nelle province di Brindisi, Lecce e Bari, basti pensare alla mancanza di impianti per il trattamento della FORSU soprattutto nelle province di Brindisi e Lecce. A tal riguardo si evidenzia come **la legge non obbliga e neanche favorisce** – in realtà non viene neanche menzionato - **la certezza per i piccoli comuni con meno di 5.000 abitanti, di dotarsi obbligatoriamente di impianti di compostaggio di comunità pubblici** – come Melpignano - che permetterebbero di ridurre a monte la produzione dei rifiuti – sopperendo in parte alla realizzazione di nuovi impianti industriali di trattamento e recupero - in coerenza con l'art.4 della Direttiva 98/2008 (recepita dalla dlgs 152/2006) che vede nella riduzione a monte dei rifiuti la più importante azione a livello gerarchico in tema di gestione del ciclo dei rifiuti - a cui gli Stati membri e le amministrazioni devono attenersi - rispetto alle azioni di riutilizzo, riciclo e recupero. Si evidenzia anche **la mancanza di una specifica disposizione normativa pugliese che obbliga i comuni**, soprattutto quelli con una “bassa

verticalità” degli edifici, **a praticare il compostaggio domestico** che in una regione come la Puglia deve essere una priorità, e quindi pienamente in linea con la “gerarchia” stabilita dalla l'art.4 della Direttiva 98/2008 e non può essere relegata solo ad una enunciazione di principio all'art. 11 comma 3 lettera f) della legge 24/2012.

2) Piano Regionale dei Rifiuti – citato nell'art.4 del ddl 128 (art.8 L.R. 24/2012)

“Il ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati è disciplinato (...) e del Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani.” La norma regionale si limita a rimandi all'attuazione del Piano che in 3 anni dalla sua approvazione, non ha scaturito grandi effetti sul ciclo dei rifiuti regionale. Tale piano è in buona parte disatteso, ed inoltre troppo timide sono le pratiche di riduzione a monte dei rifiuti che vengono citate (allegato II del PRGRU). L'impiantistica, ad esempio, per gli impianti di trattamento della FORSU pubblici in programma, è completamente disattesa a causa dell'atteggiamento dei comuni, incapaci di provvedere alla definizione degli impianti di trattamento e smaltimento nel proprio ambito. Ciò ha creato un proliferare di richieste di grossi impianti privati da FORSU che non si sono fermati al trattamento degli RSU provenienti dalla raccolta (FORSU e sfalci di potatura) aggiungendo anche codici CER per il trattamento di Fanghi e scarti della Agroindustria e Zootecnia. Questi impianti sono di Digestione Anaerobica finalizzati alla produzione di Biogas con alti costi di conferimento e quindi il primo obiettivo di questi impianti non è il recupero (riciclo) della materia, ma il recupero energetico, in quanto per produrre “compost”, hanno necessità di trattare successivamente il digestato.

Il Piano, anche se non rispettato, è comunque molto limitato perchè ha come obiettivo il 65% di raccolta differenziata, obiettivo che si sarebbe dovuto raggiungere per legge al 31/12/2012 (art. 205 del Dlgs 152/2006). **Per tanto si propone di recepire nella normativa regionale e quindi con legge - ai sensi del art.205, comma 6 del dlgs 152/2006 - alcuni obiettivi a cui il Piano dovrà adeguarsi, obiettivi ambiziosi e importanti su maggiori quantità di riciclo e recupero e di pianificazione di breve, medio e lungo periodo che abbiano il fine di tendere a “Zero” i rifiuti conferiti in Trattamenti meccanici biologici e quindi in discarica ed inceneritori e che disciplini, senza deroghe o proroghe alle deroghe – vedi quelle date all'ecotassa - aumenti di costi di conferimento ad inceneritori, discariche e a Trattamenti Meccanici Biologici.** L'inadeguatezza del Piano e le mancanze delle Leggi regionali ad adeguarsi agli standard e obiettivi europei, si veda per ultimo il pacchetto di misure sull'economia circolare per rafforzare la competitività, creare posti di lavoro e generare un modello economico sostenibile – pacchetto adottato il 2 dicembre 2015 dalla Commissione Europea: “Economia Circolare, Anello mancante”, sono alla base di una situazione regionale disastrosa in tema di RSU. Stupisce come una legge regionale non prenda in considerazione la realizzazione dell'Economia Circolare e non includa al suo interno gli obiettivi. Non solo quindi la normativa della L.R. (e il Piano), integrata dal ddl 128 in oggetto, si presenta come “vecchia”, rispetto a quanto indica l'Europa, ma lo è anche in confronto con altre normative regionali, si veda ad esempio la legge regionale dell'Emilia Romagna 16/2015, strumento normativo che promuove il riciclaggio e la prevenzione. Fra gli obiettivi da raggiungere entro il 2020, vi sono l'aumento della raccolta differenziata al 73%, la riduzione del 25% delle produzioni di rifiuti pro-capite, il riciclaggio al 70%, il contenimento delle discariche ma anche la tariffazione puntuale – si paga per quanto si conferisce - gli incentivi rivolti ai Comuni più virtuosi e premi alle imprese che smaltiscono meglio, in un'ottica di “Economia Circolare”. In Puglia tutto ciò è carente se non fosse per alcuni meccanismi di redistribuzione dei proventi dell'Ecotassa che sono finalizzati a bonifiche e incentivi ai comuni virtuosi. **Tuttavia il perpetuo rimando dell'applicazione della aliquota massima a 25,82 euro per l'Ecotassa, disincentiva i Sindaci a percorrere un ciclo virtuoso, gli stimola ad acquisire comportamenti scorretti. Si propone di adottare in normativa, obiettivi ambiziosi di Economia Circolare, sulla linea della legge dell'Emilia Romagna e di sopprimere le proroghe alle deroghe sull'Ecotassa.**

3) L'inutilità dell'Agenzia (nuovi art.3, 8, 9, 9-bis, 10-ter, 10-quater, 11, 13, 14, 14-bis, 16 e 24 della L.R. 24/2012 modificati dal ddl in oggetto)

L'Agenzia, che in questa forma andrà a ricoprire un ruolo analogo all'AIP idrico, nel senso che ha potere di affidare il servizio, ma a differenza di AIP che lo affida ad un unico gestore che detiene il monopolio naturale del servizio idrico integrato in Puglia (AqP), l'Agenzia, invece, dovrà affidarlo a molti comuni con caratteristiche diverse per distanze e impianti disponibili, nonché in presenza di edifici di diverse grandezze e anche aziende (per la raccolta degli assimilati) e anche in caso di affidamento alle eventuali Aree Omogenee (che poi il ddl conferma che potrebbero essere gli ARO) si avrebbe un aumento di confusione ancor più di quello già creato dal dl 24/2012.

L'Agenzia si presenta come un ente piramidale che vede un Presidente senza competenze reali (in attesa della redazione dello Statuto dell'Agenzia), un Direttore generale al quale gli vengono conferiti poteri simili a quelli di un commissario, un consiglio di Bacino che dovrebbe individuare le modalità del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto e effettuare il controllo sullo stesso servizio e un'Assemblea dei Delegati (un rappresentante per ogni consiglio di bacino) che oltre ad approvare bilanci e regolamenti, effettua ricognizioni sullo stato degli impianti. Tutti compiti che dovrebbe già svolgere la Regione senza la creazione di nuove Agenzie.

L'Agenzia non è tenuta a rispettare il volere degli enti locali (art.9, comma 4) che pur avvalendosi degli uffici regionali e degli enti locali, avrà un'apposita struttura tecnico-organizzativa che si potrebbe anche sviluppare per articolazioni territoriali (art. 9 comma 5) creando un organismo “pesante” di dubbia efficacia con costi a carico dei Comuni. Una burocratizzazione e un appesantimento della macchina organizzativa che genera dubbi sulla sua “efficacia“, al quale i comuni vengono di fatto estromessi dal potere decisionale in capo al Direttore Generale e di sicuro non realizza la “semplificazione” tanto decantata da più parti.

4) Confusione nell'affidamento del servizio di spazzamento raccolta e trasporto tra Agenzia e ARO (art.9 comma 6 con art. 14 comma 1)

Art.9 comma 6 : l'Agenzia provvede (...) all'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani.

art. 14 comma 1 : Gli enti locali facenti parte dell'Area omogenea, ovvero dell'ARO affidano l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto in forma unitaria (...) fermo restando le competenze attribuite all'Agenzia .

5) Non vi è differenza tra impianti per il trattamento FORSU aerobico e anaerobico (Art. 8 comma4)

Gli impianti di recupero da FORSU e riciclaggio sono organizzati ed erogati al fine di favorire il più possibile il loro recupero, privilegiando il principio di prossimità, fermo restando la necessità di conseguire economie di scala.

Si propone di chiarire che tipo di recupero, facendo presente che il recupero della materia (definito come riciclo) è prioritario rispetto il recupero energetico, come si evince nell'art.183 comma 3 lettera u) del dlgs 152/2006.

6) Provenienti della vendita dei rifiuti alla multiutility? (art.8 comma 5)

I corrispettivi provenienti dalla commercializzazione di rifiuti da imballaggio derivanti dalle raccolte differenziate sono erogati esclusivamente agli enti locali cui è fatto divieto di delegare tale funzione al gestore del servizio di raccolta e trasporto ad eccezione del caso in cui venga svolto da

società pubblica con affidamento in house providing.

E' rischioso perchè in caso di multiutility o un unico gestore regionale, i comuni non percepiranno i proventi della commercializzazione. **Si propone di sopprimere la parte “ad eccezione del caso in cui venga svolto da società pubblica con affidamento in house providing.”**

8) Non c'è trasparenza, non c'è partecipazione popolare.

La trasparenza che è già mancata negli ATO (vedi abrogazione dello sportello nell'ATO di Taranto) non viene realizzata in questa nuova legge. Non vi sono strumenti di partecipazione popolare. **Si propone di esplicitare meccanismi di partecipazione e consultazione popolare e definire come verrà realizzata la trasparenza.**

9) Competenze di VIA e AIA alla Regione

Apprezzabile il passaggio delle competenze dalle Province alla Regione per gli impianti di trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti urbani indifferenziati (rimangono fuori i rifiuti speciali) e FORSU da raccolta differenziata. Tuttavia restano in capo alle Province le procedure ancora pendenti che se approvate potrebbero cambiare lo scenario dell'impiantistica regionale a disposizione. A tal riguardo **si propone di togliere immediatamente le deleghe alle Province in materia di VIA e AIA su tutti i tipi di impianti di rifiuti (anche per quelli Speciali) andando a modificare definitivamente in tal senso anche la L.R. 12 aprile 2001, n. 11 e ss. mm. ii.** (come ha fatto la Regione Toscana)

10) L'Autorità fantasma.

Buona parte del fallimento della passata Legge è attribuibile ad una mancanza di controllo. Infatti, la mancata realizzazione dell'Autorità prevista dal ex art.7 della dl 24/2012, (con compiti che comunque avrebbe potuto realizzare la Regione senza costituire nuove Autorità) ha creato una situazione che non ha portato a:

- a) verifica la corretta attuazione della pianificazione d'Ambito territoriale;
- c) determina le tariffe per l'erogazione dei servizi,
- d) determina e controlla i livelli generali del servizio e gli standard di qualità;
- f) definisce specifici criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici
- g) predisporre i meccanismi di soluzione alternativa delle controversie tra imprese e utenti

Così come anche denunciato dall'ANAC (delibera 215 del 2016)

1.6. Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica I compiti di «regolazione e controllo sulla gestione dei servizi pubblici locali» (art. 1, co. 7, l.r. 24/2012), sono stati attribuiti alla “Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali” di rilevanza economica, di cui all’art. 7, l.r. 24/2012. Tra le funzioni dell’Autorità: «a) la verifica della corretta attuazione della pianificazione d’Ambito territoriale; b) l’analisi di mercato per valutare anche la vantaggiosità di procedere all’affidamento congiunto di più servizi; [...] e) la predisposizione dello schema-tipo dei bandi di selezione pubblica e i contratti di servizio» (ex art. 7). Inoltre, la collaborazione con le Autorità o organismi statali di settore, con la Regione, con gli enti locali e con gli Organi di governo ATO e ARO. La Giunta regionale, ai sensi del co. 5, avrebbe dovuto approvare con regolamento l’atto di funzionamento dell’Autorità. Tale norma non è stata attuata e pertanto l’Autorità non è stata costituita.

Si propone di dare in capo agli uffici regionali già esistenti i compiti spettanti alla (ex) Autorità prevista dall'art.7 senza costituire una nuova Agenzia.

11) Conclusioni dell'ANAC

Trale conclusioni della relazione dell'ANAC si legge: *“Infine, ha contribuito anche l’inadeguatezza delle attività di programmazione, valutazione e rendicontazione, che, invece, costituiscono il fulcro del principio di buon andamento dell’azione amministrativa, per un governo razionale e di organizzazione coordinata delle attività future dell’amministrazione. Il prolungato ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti, di cui all’art. 191 del Codice dell’ambiente, aventi capacità derogatoria, non è conforme all’ordinamento, poiché il protrarsi delle gestioni “derogatorie” dei rifiuti costituisce una violazione delle norme delle direttive UE in materia;*

12) A proposito di Deroghe e Ordinanze

La discarica Italcave che deroga, per ordinanze del PDGR, da oltre 1 anno, i quantitativi di conferimento dei rifiuti: la materia è profondamente regolata dal diritto comunitario, pertanto, in questo ambito l’adozione (sistematica) delle ordinanze contingibili e urgenti, aventi capacità derogatoria, presenta profili di illegittimità, ossia, il protrarsi di una gestione “derogatoria” dei rifiuti costituisce una chiara violazione delle disposizioni contenute nelle direttive dell’Unione Europea.

13) Conclusioni

La norma modifica profondamente una riforma di appena 4 anni fa, modificata a sua volta nel corso del tempo. Tale modifiche creano interpretazioni e confermano una “inadeguatezza delle attività di programmazione, valutazione e rendicontazione, che, invece, costituiscono il fulcro del principio di buon andamento dell’azione amministrativa, per un governo razionale e di organizzazione coordinata delle attività future dell’amministrazione”, così come ha già scritto ANAC sull'attuale modello. Inoltre la norma sembra che abbia come fine ultimo quello di consegnare la gestione a livello regionale ad un unico gestore ed ad un'unica persona (Direttore Generale) limitando fortemente i Comuni e ancor peggio apre spiragli ad una “multiutility” andando a replicare un modello già fallito che in caso di quotazione anche in Borsa, estrometterebbe completamente i Comuni e la cittadinanza dal poter influenzare positivamente la gestione.

Si propone:

La possibilità di discutere, prima attraverso un Convegno di proposta della Riforma in cui la Giunta Regionale espliciti i reali obiettivi e le intenzioni e poi attraverso Audit e tavoli paritetici, la nuova riforma che veda coinvolti i Comuni, la cittadinanza attiva (associazioni e comitati) e i tecnici del mondo della gestione dei rifiuti (ad esempio gli esperti di Zero Waste Italy ed Europa) al fine di intraprendere la soluzione più opportuna per una corretta gestione del ciclo dei rifiuti in Puglia.