



Consiglio Regionale dell'Abruzzo

NOTA INFORMATIVA SULL'ATTUAZIONE

DELLA L.R. 45/2007

n. 7 - dicembre 2016

a cura del Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio

L.R. 45/2007

Norme per la gestione integrata dei rifiuti



Indice

3	Introduzione
4	La gestione dei rifiuti in Abruzzo: alcuni dati
12	Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti
16	Sistema istituzionale e governance
24	Conclusioni
25	Appendice:
	• Le principali fonti normative in materia di gestione dei rifiuti
	• I principi comunitari e l'economia circolare
	• Riparto delle competenze tra Regione, Province e Comuni nell'attuale assetto normativo-istituzionale

Introduzione

Questa nota informativa analizza l'implementazione della L.R. 45/2007 "Norme per la gestione integrata dei rifiuti" e della L.R. 36/2013 "Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45 Norme per la gestione integrata dei rifiuti" che ne ha modificato gli aspetti relativi al governo della gestione.

La legge regionale 45/07 affronta "in modo integrato" tutte le fasi del ciclo dei rifiuti: la raccolta, il trattamento, il recupero, il riciclaggio e lo smaltimento.

Si tratta di un intervento di ampio respiro che definisce le competenze dei soggetti che intervengono nella gestione (Regione, Comuni e soggetti gestori), stabilisce le modalità e le regole di governo del servizio integrato, definisce gli obiettivi di prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti, fissa le regole per la prevenzione del rischio ambientale e per la rimozione delle criticità derivanti dalla contaminazione delle matrici ambientali, promuove e sostiene iniziative di sensibilizzazione e di educazione ambientale, di studio e di ricerca sulla materia.

In ragione della vastità e dell'elevato contenuto tecnico dell'argomento, è stata necessaria una scelta di campo, perciò la nota concentra l'analisi sui processi di adeguamento della normativa alle nuove disposizioni comunitarie e statali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti e di governance del settore.

La programmazione della gestione integrata dei rifiuti è attuata tramite l'elaborazione del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti. L'attuale Piano (allegato alla legge regionale 45/07) è in corso di adeguamento alle nuove disposizioni previste sia dalla normativa europea sia da quella nazionale. Il percorso di adeguamento del Piano, iniziato nel 2009, si è rivelato abbastanza complesso e per tale motivo si è ritenuto interessante analizzarlo.

Per lo stesso motivo si è concentrata l'attenzione sul nuovo modello di governance introdotto dalla legge regionale 36/2013. La legge ha abrogato le disposizioni della L.R. 45/2007 che riguardavano la definizione dell'ambito territoriale di gestione (4 ambiti di livello provinciale) e gli organismi di governo e di gestione. L'obiettivo della L.R. 36/2013 è infatti quello di razionalizzare la gestione sia sotto il profilo decisionale (un'unica Autorità che governa sull'intero territorio regionale in luogo delle precedenti 4), sia sotto il profilo economico – finanziario, con la riduzione dei soggetti (consorzi e imprese) incaricati della gestione del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti. Anche in questo caso il percorso di transizione dal vecchio al nuovo sistema si è rivelato piuttosto difficoltoso e irto di ostacoli.

Di questi due aspetti, la programmazione e la governance, la nota descrive le tappe principali, ricostruendo nelle conclusioni le motivazioni alla base delle difficoltà implementative.

La trattazione di questi due argomenti è preceduta da un paragrafo che riporta indicatori particolarmente significativi sulla gestione dei rifiuti nella regione, allo scopo di dare un quadro sintetico della situazione abruzzese in rapporto agli obiettivi di prevenzione, riutilizzo, recupero, riciclaggio e smaltimento, indicati dai recenti sviluppi della normativa europea di settore basata sui principi della cosiddetta "economia circolare".

Le appendici delineano un quadro di sintesi sui principi dell'economia circolare e sulle norme di settore.

La gestione dei rifiuti in Abruzzo: alcuni dati

La gestione integrata dei rifiuti urbani in ambito regionale è attualmente organizzata all'interno di un Ambito Territoriale Ottimale (ATO) che ricomprende l'intero territorio regionale.

Nell'ambito dell'ATO, il servizio integrato raccoglie e gestisce vari tipi di rifiuti:

- rifiuti urbani
- rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani ai fini dello smaltimento
- rifiuti prodotti dalla depurazione delle acque reflue urbane
- rifiuti non pericolosi avviati a smaltimento.

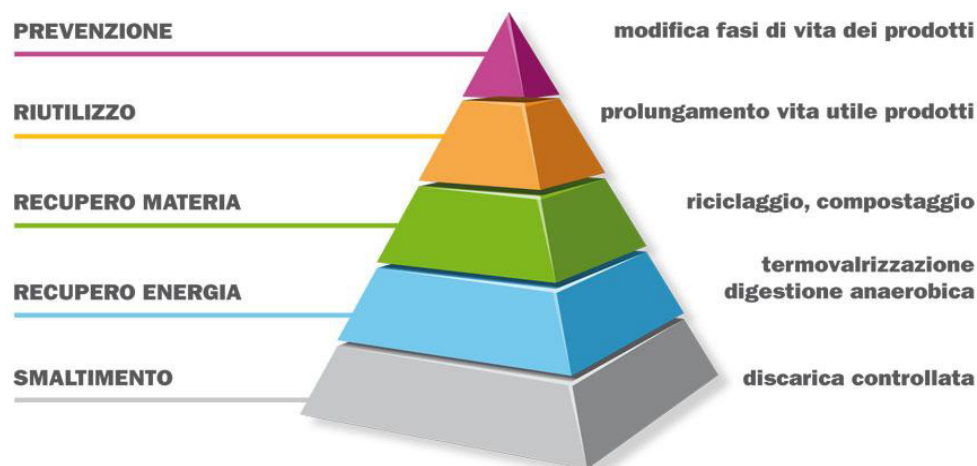
La gestione è effettuata sulla base di principi che richiamano il rispetto dell'uomo e dell'ambiente:

- senza pericolo per la salute dell'uomo
- senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente
- senza causare inconvenienti da rumori o odori
- senza danneggiare il paesaggio ed i siti di particolare interesse

e, sulla base di elementi mutuati dalle direttive e dagli orientamenti comunitari, nel rispetto di una gerarchia di trattamento che privilegi la visione del rifiuto prima come risorsa e, solo successivamente, come rifiuto vero e proprio.

La gerarchia dei rifiuti stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale, prediligendo azioni che minimizzano la quantità di materia destinata allo smaltimento, l'attività di gestione dei rifiuti e l'impatto ambientale correlato. Si articola nei seguenti elementi, in ordine decrescente di preferibilità :

1. prevenzione: serie di misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto (riduce le quantità, gli impatti negativi e il contenuto di sostanze pericolose)
2. preparazione per il riutilizzo: operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti
3. riciclaggio: operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini
4. recupero (come il recupero di energia): operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali
5. smaltimento: operazione di conferimento in discarica.



Prevenzione

In riferimento all'obiettivo Prevenzione, il *Programma di prevenzione della produzione dei rifiuti*, approvato con D.G.R. n. 1012 del 29/10/08 (elaborato sulla base delle indicazioni del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti¹ e inserito all'interno del Piano Regionale di gestione dei Rifiuti), ha stabilito, per l'anno 2011, un livello di riduzione della produzione di rifiuti pari al 5% di quando prodotto nel 2005.

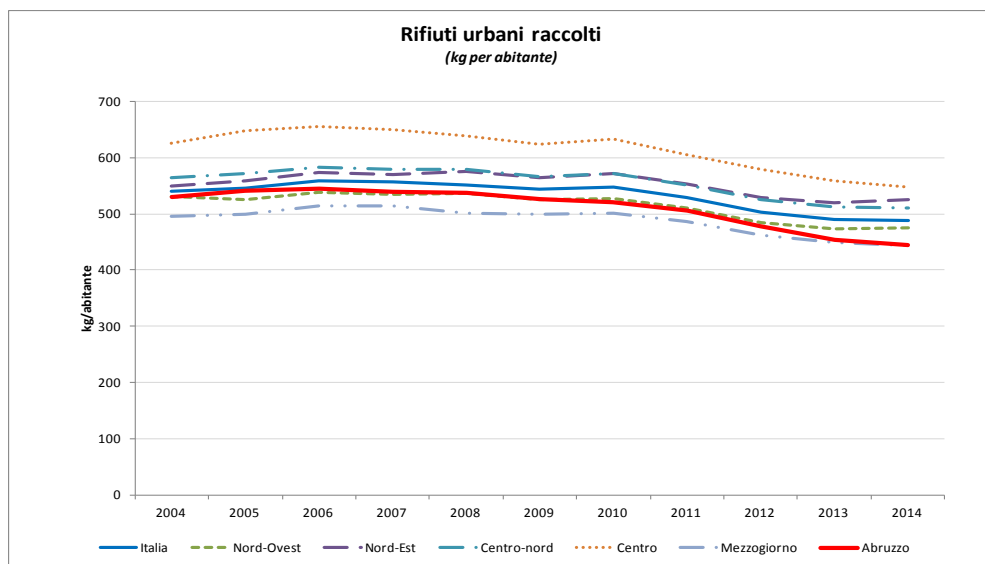


Fig. 1
Fonte:
Elaborazione su dati
ORR e Piani Regionali
Rifiuti

L'obiettivo è stato quasi raggiunto nel 2011 (-4%, dato medio regionale) mentre nel 2012 è stato decisamente superato (-9,6%, dato medio regionale).

La provincia più virtuosa è stata Chieti, seguita da L'Aquila e Teramo, mentre Pescara non è riuscita a conseguire l'obiettivo stabilito (vedi grafico sopra).

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti prevede, per l'anno 2020 un rapporto produzione rifiuti urbani/PIL, pari al -5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL (rispetto ai valori 2010).

Nel 2011 si è avuto un calo del 2,7% del dato di produzione rifiuti per unità di PIL (rispetto al 2010). Nel 2012 la produzione di rifiuti urbani è scesa ulteriormente (-6,9% rispetto al 2011) consentendo il conseguimento dell'obiettivo definito dal Programma nazionale.

Preparazione per il riutilizzo, Riciclaggio e Recupero

Gli obiettivi di Preparazione per il riutilizzo, di riciclaggio e di recupero di materia implicano la realizzazione di un processo accurato di raccolta dei rifiuti. Gli obiettivi di raccolta differenziata previsti dal vigente piano regionale sono:

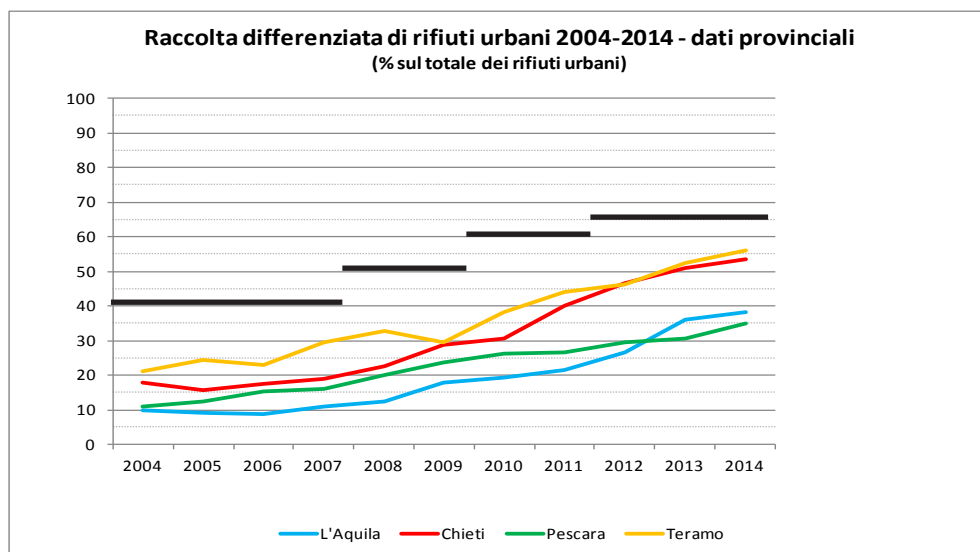
- » almeno il 40% entro il 2007
- » almeno il 50% entro il 2009
- » almeno il 60% entro il 2011
- » almeno il 65% entro il 2012

La percentuale media di riciclo è pari al 90% per ciascun obiettivo di raccolta differenziata.

¹ Il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti è predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in adempimento a quanto previsto dalla direttiva europea quadro sui rifiuti (la 2008/98/CE).

L'andamento della raccolta differenziata dal 2004 al 2014, per province, è rappresentato nel grafico seguente.

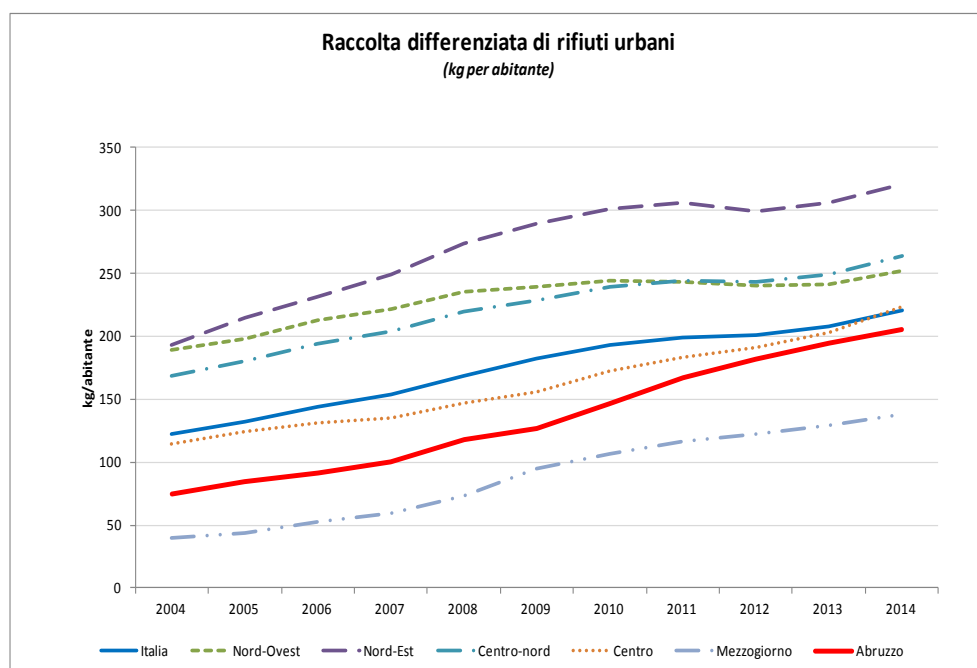
Fig. 2
Fonte:
Elaborazione su dati
ORR e Piani Regionali
Rifiuti



In relazione agli obiettivi stabiliti, il dato medio regionale di RD nell'anno 2014 è ancora contenuto (46,12%). Le province di Chieti e Teramo si attestano al di sopra del 50%, mentre i territori di Pescara e L'Aquila presentano percentuali inferiori al 40%.

Pur evidenziandosi una crescita della raccolta differenziata, a livello provinciale non sono stati conseguiti gli obiettivi del Piano Regionale e comunitari né del 2011 (60%), né del 2012 (65%).

Fig. 3
Fonte:
Elaborazione
su dati Istat



A livello comunale, al contrario, si registrano situazioni virtuose: dal 2012 al 2015 la percentuale di comuni che ha raggiunto il target del 65% di RD è passata dal 9,5 % (29 comuni su 305) al 32% del totale (98 su 305).

In un confronto con le regioni del Sud Italia, l'Abruzzo si colloca al terzo posto nella raccolta differenziata di rifiuti urbani (superato da Sardegna e Campania).

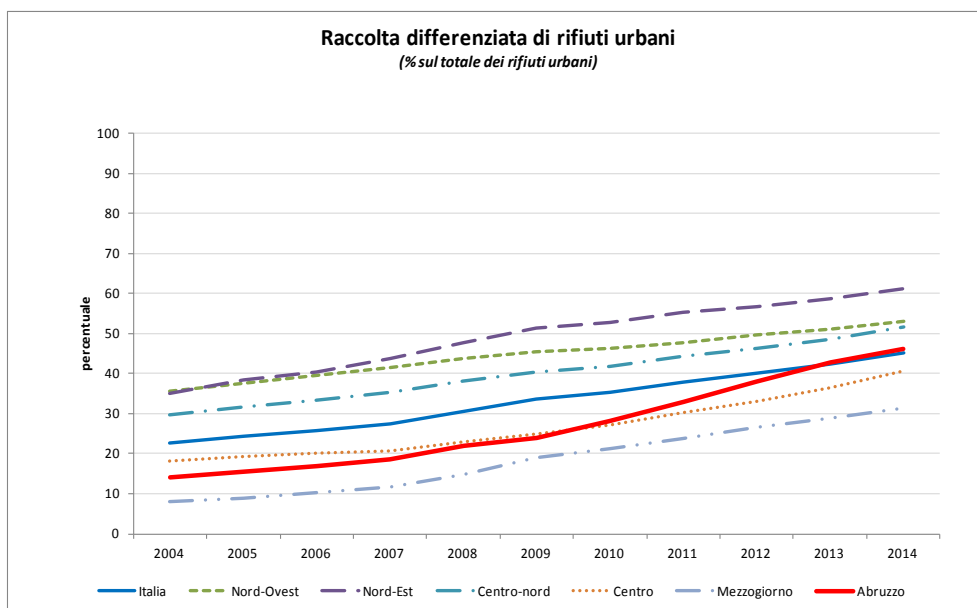


Fig. 4
Fonte:
Elaborazione
su dati Istat

Smaltimento

Lo smaltimento rappresenta l'ultimo elemento nella gerarchia del trattamento dei rifiuti. I dati 2012 evidenziano una buona capacità degli impianti di assorbire i flussi di rifiuti indifferenziati del territorio.

Emerge, tuttavia, una distribuzione di impianti non omogenea sul territorio abruzzese: nella provincia di Pescara gli impianti sono totalmente assenti. Ciò comporta il conferimento dei rifiuti nel territorio di altre province (soprattutto Chieti). Anche la provincia di Teramo ha smaltito una parte dei propri rifiuti negli impianti della provincia di Chieti.

Relativamente all'impiantistica di Trattamento Meccanico-Biologico (TMB), da dati desunti dal Piano di gestione del 2012, risulta che parte di essa risulta non operativa a causa di criticità gestionali e/o societarie.

Regione Abruzzo – Impianti				
Anno 2014				
	N./PROVINCIA			
	AQ	CH	TE	PE
Discariche rifiuti non pericolosi che smaltiscono RU	2	2	1	0
Impianti trattamento meccanico biologico	2	3	2	1
Impianti compostaggio	3	1	2	0

Tab. 1
Fonte:
Elaborazione su
dati ISPRA
Rapporto Rifiuti
Urbani 2015

Sempre nel 2012, una quota significativa dei flussi di rifiuti indifferenziati è stata sottoposta solo a trattamento meccanico di selezione in impianti mobili privi di sezione di trattamento di stabilizzazione della componente umida, il piano evidenzia l'insufficienza di tale trattamento ai fini della successiva collocazione a discarica del rifiuto trattato.

I rifiuti trattati sono stati destinati per il 54% alle discariche e per il 27% a termovalorizzatori, con il conseguente scarso recupero di materia.

Fig. 5
Fonte:
Elaborazione su
dati ISPRA
Rapporto Rifiuti
Urbani 2015

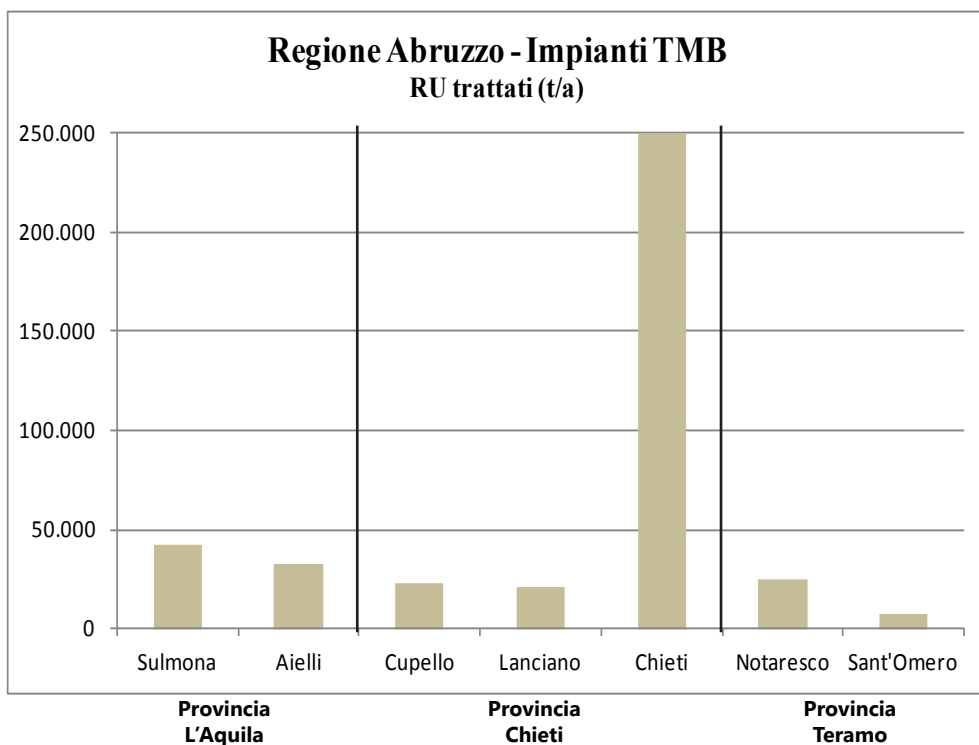
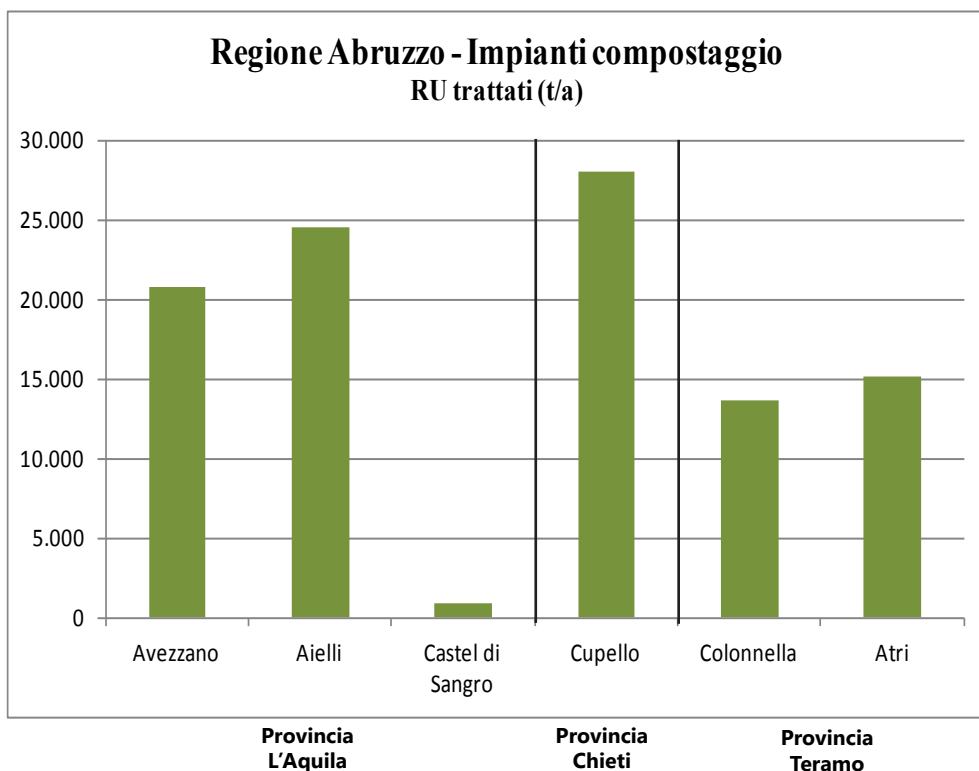


Fig. 6
Fonte:
Elaborazione su dati
ISPRA
Rapporto Rifiuti
Urbani 2015



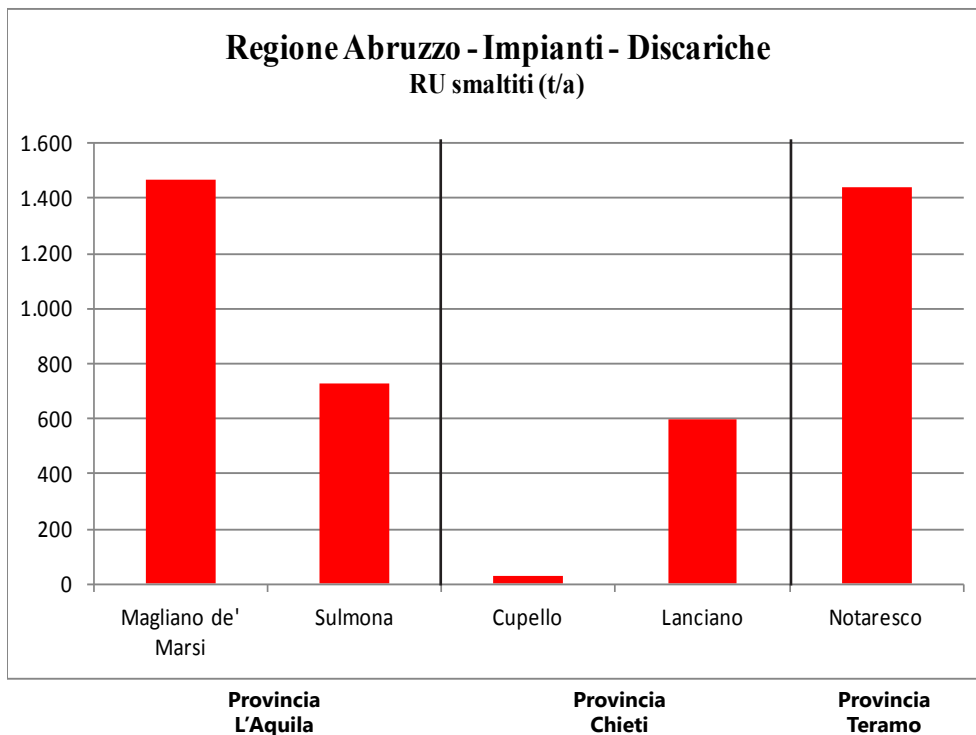


Fig. 7
Fonte:
Elaborazione su dati
ISPRA
Rapporto Rifiuti
Urbani 2015

Il flusso di rifiuti in uscita dai Trattamento Meccanico-Biologico (TMB) è destinato per oltre il 70% fuori regione, inoltre il conferimento fuori regione ha riguardato circa la metà del flusso di rifiuti avviati a discarica.

In considerazione di ciò, il quantitativo di rifiuti smaltiti nelle discariche abruzzesi ha registrato un sostanziale calo, particolarmente accentuato nel periodo 2008-2009 e dal 2010 al 2012, assestandosi, negli anni successivi, su un trend più graduale.

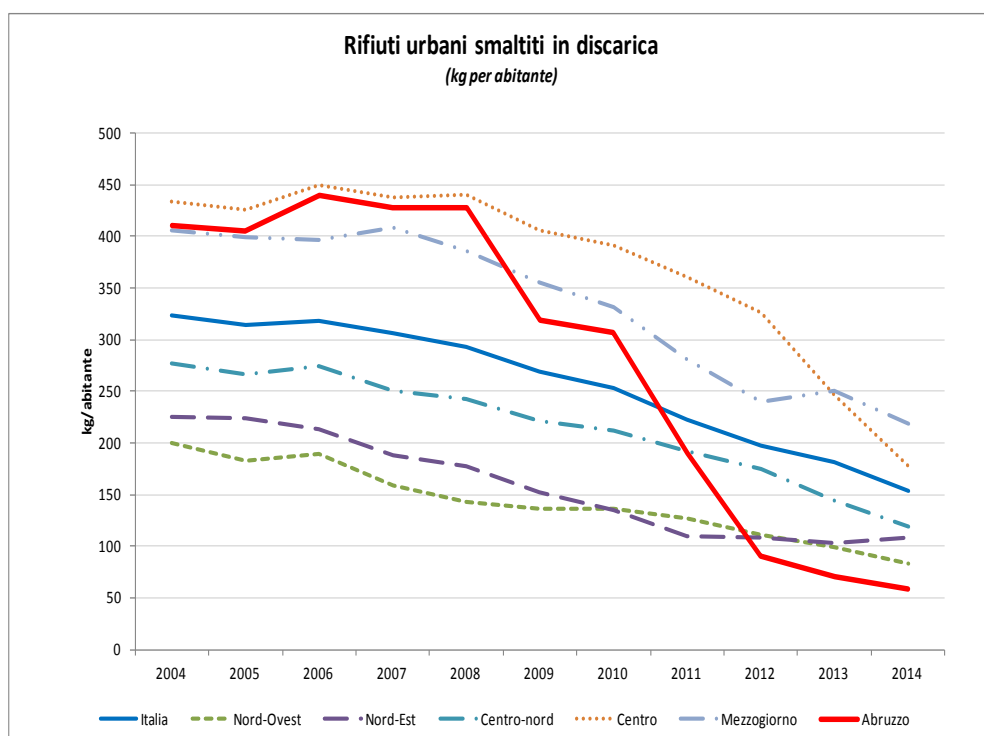


Fig. 8
Fonte:
Elaborazione su dati
ISPRA
Rapporto Rifiuti
Urbani 2015

Come si evince dai dati (fig. 7) gli impianti di discarica non hanno una distribuzione omogenea sul territorio abruzzese e, secondo quanto riportato nella Relazione del PRGR in corso di approvazione, risultano avere una capacità volumetrica insufficiente. La situazione è aggravata dai ritardi nell'attivazione di nuovi impianti di smaltimento già autorizzati dalla Regione Abruzzo:

- » la provincia di L'Aquila appare disporre ancora di volumetrie significative già in essere, cui si aggiungono ulteriori volumetrie, pur più contenute, già autorizzate o in corso di autorizzazione;
- » la provincia di Chieti dispone di volumetrie limitate già in essere, ma volumetrie significative risultano già autorizzate o in corso di autorizzazione;
- » la provincia di Teramo non dispone di volumetrie già in essere, ma volumetrie significative risultano già autorizzate o con istruttoria in corso;
- » la provincia di Pescara non dispone di volumetrie già in essere, non essendo inoltre segnalate nuove volumetrie già autorizzate o con istruttoria in corso.

Fig. 9
Fonte:
elaborazione
su dati Istat

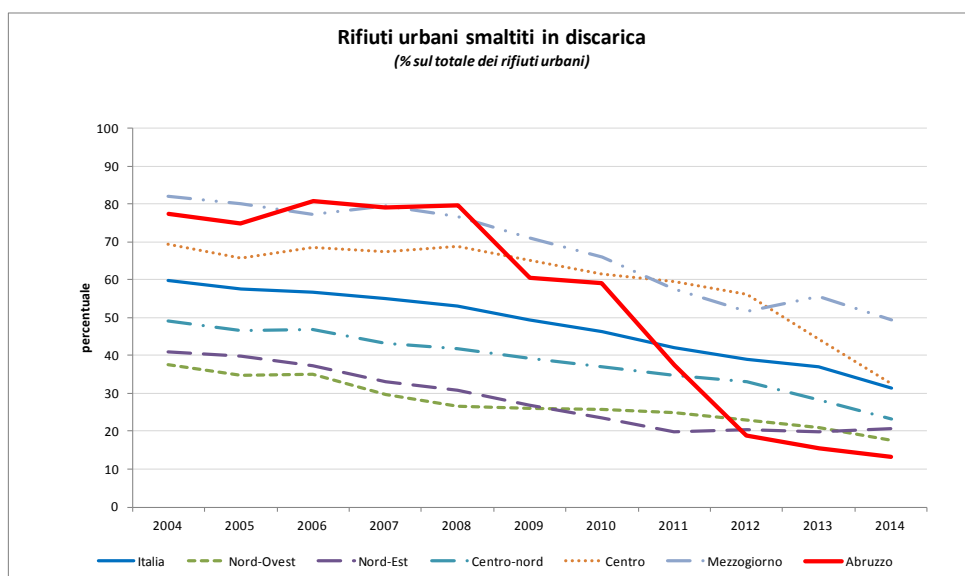
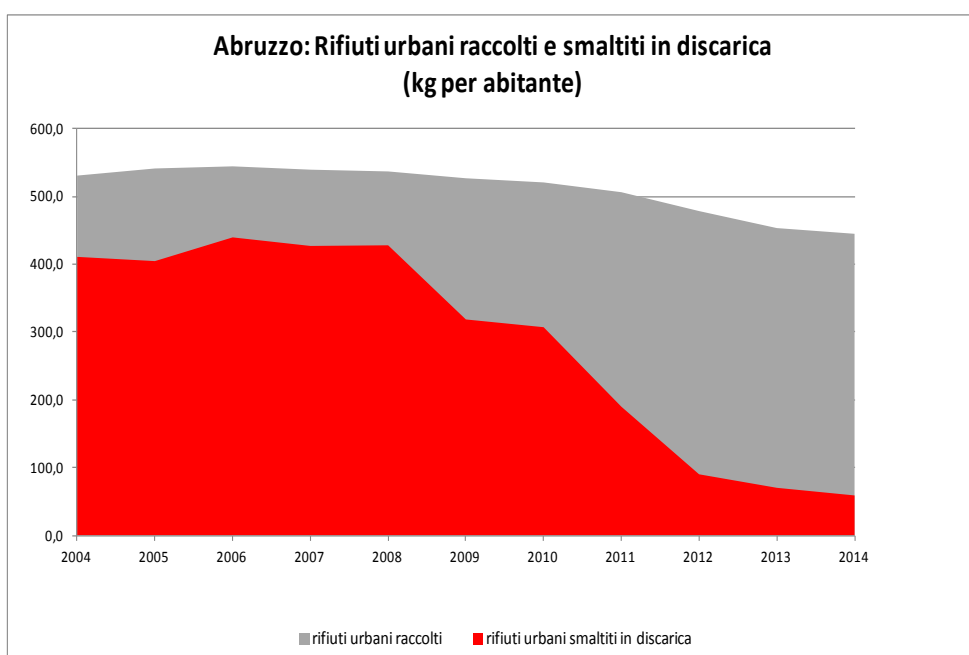


Fig. 10
Fonte:
elaborazione
su dati Istat



I dati analizzati si collocano in un quadro europeo abbastanza variegato: nell'anno 2013 l'Italia mostra una quota di rifiuti smaltiti in discarica piuttosto elevata, specialmente rispetto ai paesi del Nord Europa.

UE - Rifiuti urbani raccolti e smaltiti in discarica

anno 2013
(kg/abitante)

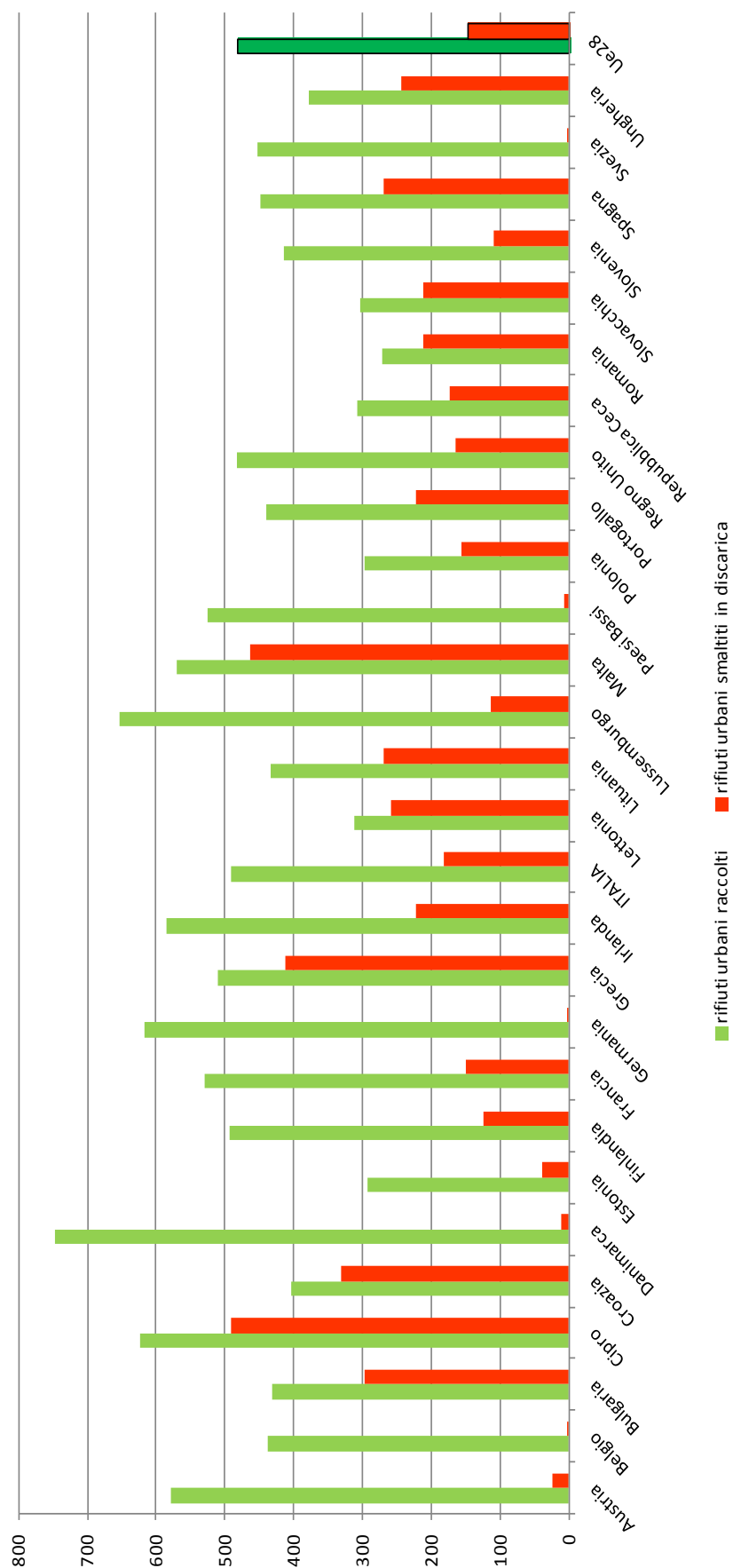


Fig. 11

Fonte:
Elaborazione
su dati Istat

Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti

Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR)² è lo strumento di programmazione della gestione integrata dei rifiuti sul territorio regionale.

² Ex. art. 9
L.R. 45/07

Sulla base di uno studio della situazione esistente (quantità e qualità dei rifiuti prodotti, modello di gestione e di trattamento delle diverse tipologie di rifiuto, analisi delle criticità tecniche e ambientali) indica le misure da adottare per migliorare l'efficacia gestionale e gli obiettivi da raggiungere in termini di qualità del servizio e di tutela dell'ambiente.

³ La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), consiste in una valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente ed è stata introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, e recepita dall'Italia con il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Il PRGR è elaborato, adottato ed approvato nel rispetto dei seguenti principi e criteri:

- » attuazione delle indicazioni dell'U.E. in materia di sviluppo sostenibile e di protezione dell'ambiente
- » riduzione della quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti prodotti
- » creazione di una rete integrata ed adeguata alle esigenze del territorio di impianti di smaltimento di rifiuti e di recupero energetico
- » controlli sul flusso dei rifiuti destinati allo smaltimento
- » utilizzo delle migliori tecnologie disponibili a costi economicamente sostenibili per garantire il rispetto dell'ambiente e della salute pubblica

Si articola in

- » Relazione di piano
- » Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti
- » Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate - disciplinare tecnico per la gestione e l'aggiornamento dell'anagrafe dei siti contaminati
- » Rapporto ambientale (VAS)³
- » Studio d'incidenza sui siti della Rete Natura 2000⁴

La struttura tecnica competente della Giunta Regionale e l'Osservatorio Regionale dei Rifiuti⁵, monitorano l'efficacia del piano regionale e l'andamento della produzione dei rifiuti e valutano l'adeguatezza degli impianti rispetto alle esigenze di smaltimento.

L'AGIR (precedentemente le ATO) redige una relazione annuale (entro il 31 marzo dell'anno successivo al periodo di riferimento) sul livello di raggiungimento degli obiettivi posti dal piano regionale. Sulla base delle osservazioni e delle informazioni trasmesse da tutti questi soggetti, la Giunta aggiorna il Piano con periodicità almeno triennale.⁶

⁴ La rete Natura 2000 è una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita in base alla Direttiva 92/43/CEE "Habitat" per garantire il mantenimento degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna rari o minacciati.

⁵ L'Osservatorio Regionale Rifiuti istituito dalla L.R. 45/07 (art. 8) per la raccolta, l'elaborazione, l'integrazione e la divulgazione di dati ed informazioni sui rifiuti.

⁶ L.R. 45/2007 art. 11 comma 1.

Il PRGR attuale

La L.R. 45 del 2007 ha abrogato la precedente normativa in materia di gestione dei rifiuti (L.R. n. 83 del 28.4.2000 "Testo unico in materia di gestione dei rifiuti contenente l'approvazione del piano regionale dei rifiuti", emanata ai sensi del D.Lgs. 22/97 "Decreto Ronchi") che aveva rappresentato il primo tentativo di programmazione e gestione integrata, e ha adottato uno strumento di pianificazione generale di gestione del servizio (PRGR).

Il Piano regionale attualmente vigente, presenta tuttavia, delle carenze che hanno, di fatto, ostacolato la sua piena attuazione. Per scongiurare la riproposizione di tale problema e garantire la rispondenza del Piano alle necessità del territorio regionale si è definito un percorso di aggiornamento fortemente partecipato.

La procedura di aggiornamento del Piano, iniziata nel 2009⁷ ha visto il coinvolgimento di diversi attori, istituzionali e non, operatori pubblici e privati e organizzazioni di categoria, sia attraverso numerose occasioni di presentazione al pubblico degli stati di avanzamento lavori del Tavolo Tecnico di Concertazione, sia attraverso la pubblicazione della documentazione tecnica sul portale web della Regione Abruzzo.

L'iter di definizione del nuovo Piano doveva terminare entro il 12 dicembre 2013⁸ (e quindi entro sei anni dall'approvazione del Piano precedente). Tuttavia, ad oggi, il percorso non si è ancora concluso e a questo ritardo l'Unione Europea ha risposto con una Procedura di Infrazione (2015/2165) e la messa in mora della Regione Abruzzo.

Le tappe di aggiornamento del PRGR attuale

Dopo la definizione delle linee d'indirizzo per l'aggiornamento del Piano e l'istituzione del Tavolo tecnico di concertazione per il confronto sulle modifiche da apportare, nel giugno del 2013 è stato affidato l'incarico di consulenza tecnico-scientifica alla società Oikos Progetti srl e a novembre dello stesso anno è stata avviata la procedura di Valutazione Ambientale Strategica V.A.S. (come previsto dal D. Lgs 152/2006) la quale, a gennaio di quest'anno, è stata sospesa per recepire le osservazioni del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.⁹

Nel frattempo il Tavolo tecnico di concertazione ha avuto numerosi incontri mentre la società di consulenza incaricata di redigere il Piano ha predisposto un documento di piano (novembre 2014) che ha recepito le osservazioni del Ministero e i seguenti obiettivi fissati dalla Regione:¹⁰

- » economia circolare: implementazione dei principi dell'economia circolare nella gestione del ciclo dei rifiuti, aumento del recupero di materia dai rifiuti indifferenziati)
- » autosufficienza: creazione di una rete integrata degli impianti di smaltimento e recupero allo scopo di raggiungere l'autosufficienza regionale
- » ricorso a soluzioni tecnologiche adeguate e sostenibili (non utilizzo di impianti mobili per i rifiuti urbani e contrarietà alla realizzazione di un impianto di incenerimento nella Regione Abruzzo
- » ricerca di soluzioni più efficienti nell'organizzazione dei servizi di gestione dei rifiuti urbani e speciali e nei servizi all'utenza
- » promozione della raccolta «porta a porta» dei rifiuti, del compostaggio domestico e di comunità
- » implementazione della tariffa puntuale e di misure di ecofiscalità.

Nel corso di quest'anno (2016) si sono susseguiti gli incontri del Tavolo tecnico, è stato predisposto un nuovo Rapporto Ambientale, è stata riaperta la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) relativa agli ultimi aggiornamenti dei dati presenti nel documento di Piano (ultimo documento di novembre 2015).

All'esito della VAS, si dovrà procedere alla stesura definitiva del documento che, adottato dalla Giunta Regionale, approderà in Consiglio Regionale per l'approvazione.

⁷ D.G.R. n. 611 del 02.11.2009 *Linee di indirizzo per l'aggiornamento della normativa regionale in materia di gestione dei rifiuti*

⁸ Il Piano doveva essere adeguato alla normativa UE: art. 30 della Direttiva 2008/98/UE) e statale (D.Lgs. 152/2006 art. 199, comma 8).

⁹ espresse nell'incontro con i rappresentanti della Regione del 3 febbraio 2016

¹⁰ D.G.R. n. 116 del 26.02.2016 L.R. 19.12.2007 n. 45 *Linee di indirizzo per l'adeguamento della normativa regionale in materia di gestione dei rifiuti*

Procedimento di approvazione e aggiornamento del PRGR



Il Piano Regionale in corso di aggiornamento, è riferito al periodo 2017-2022 ed è volto al perseguimento di obiettivi:

a. per la sostenibilità ambientale della gestione dei rifiuti

- » tutela della salute dei cittadini, del territorio, dell'ambiente e delle risorse del territorio regionale sia nelle fasi del ciclo di vita dei prodotti sia nella valutazione del luogo idoneo per la localizzazione degli impianti di gestione rifiuti
- » promozione dell'educazione ambientale e della partecipazione dei cittadini

b. per il miglioramento della gestione dei rifiuti urbani e speciali

Prevenzione, riutilizzo e riciclo:

- » impulso alle politiche di prevenzione della produzione di rifiuti
- » azioni per la promozione del riutilizzo e del riciclaggio:
- » potenziamento della raccolta differenziata dei rifiuti urbani per raggiungere le percentuali di raccolta differenziata previste dalla normativa nazionale
- » conseguimento degli obiettivi di recupero degli imballaggi e di particolari categorie di rifiuti
- » incentivo alla formazione di mercati per i materiali recuperati (compost¹¹, materiali riciclati, CSS¹²)

Recupero di materia:

- » favorire lo sviluppo di tecnologie innovative per il recupero energetico dei rifiuti o dei flussi da essi derivati
- » sostenere la produzione e l'utilizzo del CSS sulla base delle indicazioni del DM22/2013 in impianti industriali "non dedicati"

Impiantistica:

ottimizzare l'utilizzo delle discariche provvedendo alla chiusura degli impianti non strategici garantendo al contempo capacità di smaltimento per l'intero territorio regionale e sviluppare l'impiantistica pubblica necessaria

- » per il trattamento della frazione organica dei rifiuti differenziati
- » per il pre-trattamento dei rifiuti indifferenziati
- » per il trattamento del rifiuto indifferenziato residuo
- » per il trattamento dei rifiuti speciali

c. gestione della governance

assicurare il contenimento dei costi di gestione integrata dei rifiuti favorendo processi di aggregazione tra i Comuni e lo sviluppo di accordi/contratti di programma e protocolli d'intesa con soggetti pubblici e privati.

¹¹ Il Compost è il risultato del compostaggio ossia di un processo biologico di ossidazione e umidificazione di materie organiche (scarti di cucina, liquami, rifiuti del giardinaggio) che avviene attraverso l'azione di batteri e funghi. Il compost è utilizzato come fertilizzante.

¹² Combustibile Solido Secondario (CSS). Combustibile ricavabile dal trattamento di rifiuti urbani e speciali. Ne esistono due tipi: il CSS e il CSS-combustibile. Il primo costituisce un rifiuto da trattare in impianti dedicati. Il secondo non è considerato più un rifiuto ma un nuovo prodotto che può essere utilizzato in impianti industriali, con finalità di recupero energetico.

Sistema istituzionale e governance

¹³ Riferimenti normativi:

D.Lgs. 03.4.2006, n. 152 e
s.m.i., art. 202 e ss.

L. 23 dicembre 2009, n.
191, art. 2, co.186 - Leg-
ge Finanziaria 2010

L. n. 148/2011, art. 3-bis
*Ambiti territoriali e criteri
di organizzazione dello
svolgimento dei servizi
pubblici locali*

L. 7 agosto 2015, n. 124,
art. 19, delega per Testo
*Unico sui servizi
di interesse generale*

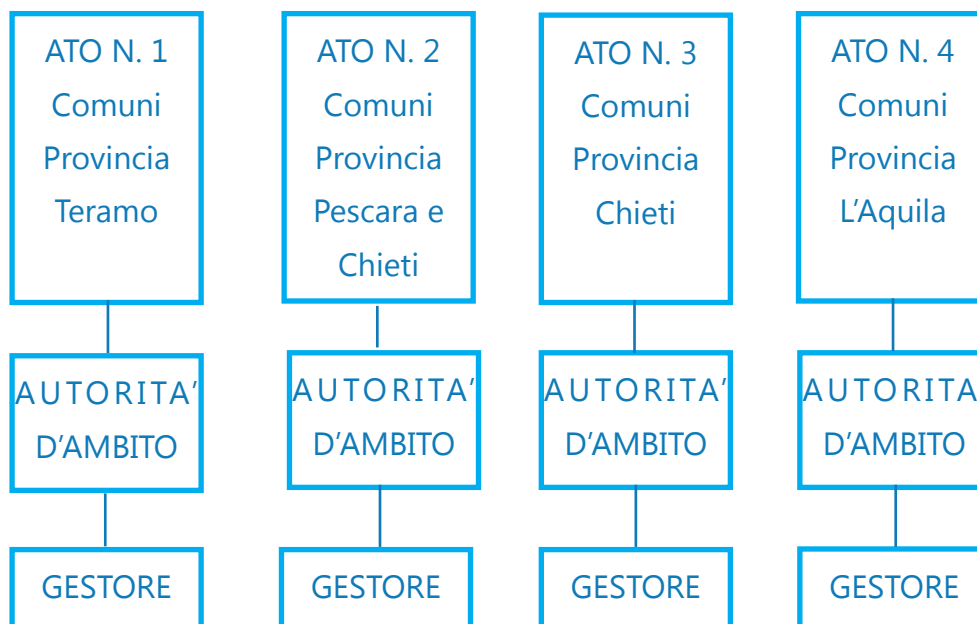
D.Lgs. n. 50 del 18 aprile
2016, art. 37, nuovo
Codice Appalti

La L.R. 45 del 2007 (artt. 13 e 14) strutturava il sistema di gestione integrata dei rifiuti urbani in 4 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), ognuno con un gestore unico.

Delle 4 ATO previste, alla fine del 2012 era stata costituita la sola ATO di Teramo.

La legge regionale 21 ottobre 2013, n. 36, per garantire una gestione unitaria, ha introdotto un unico Ambito Territoriale Ottimale di livello regionale "ATO Abruzzo" e ha istituito l'Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani (AGIR), rappresentativa di tutti i Comuni dell'ATO Abruzzo. I Comuni partecipano obbligatoriamente all'ATO Abruzzo. La riforma si iscrive in un quadro normativo nazionale che mira alla riorganizzazione dei servizi di rilievo economico a rete mediante ambiti territoriali ottimali.¹³

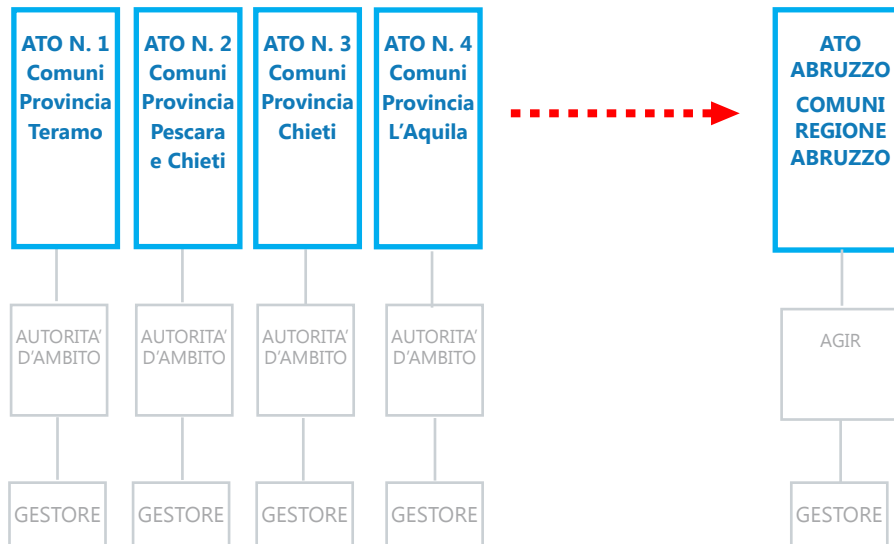
dalla GOVERNANCE secondo la L.R. 45/2007



alla GOVERNANCE secondo la L.R. 36/2013



Le tappe della riorganizzazione degli ATO



La L.R. 45/2007 aveva istituito n. 4 ATO: L'Aquila, Pescara-Chieti, Teramo e Chieti.

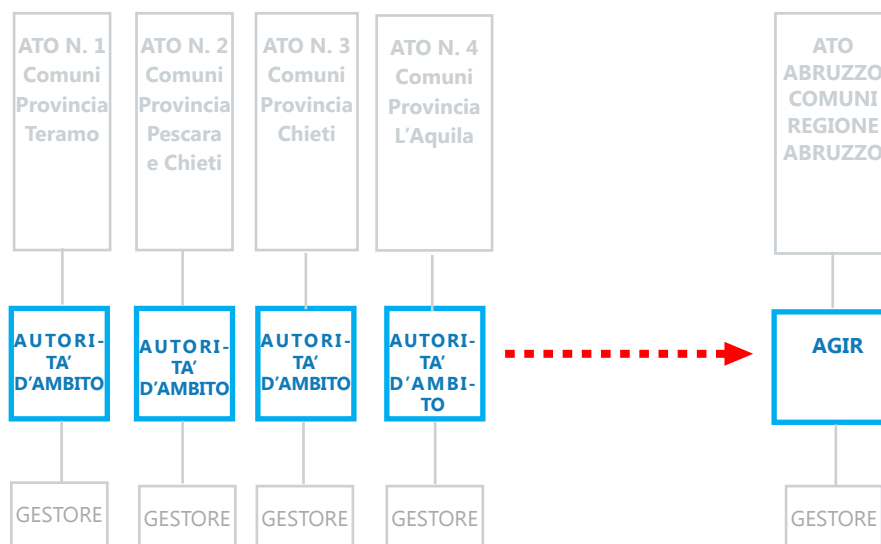
Delle quattro previste, era stata costituita solo l'ATO di Teramo nel 2008 che aveva poi cessato le sue funzioni nel 2012, a seguito delle prescrizioni normative introdotte per l'aumento dell'efficienza nella gestione dei servizi pubblici di rete afferenti al ciclo dei rifiuti che avevano previsto la soppressione delle Autorità d'Ambito.

Nel 2013 viene nominato Commissario "ad acta"¹⁴ per lo scioglimento dell'AdA n. 1 Teramo¹⁵ e in data 24.02.2016 (decreto n. 1) il Commissario Unico Straordinario AGIR ha ordinato la ricognizione dello stato gestionale, patrimoniale e finanziario dell'ente d'ambito, per l'adozione dei successivi atti di liquidazione.

¹⁴ Con Delibera di Giunta Regionale n. 840 del 10.12.2012 e Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 20 del 20.03.2013.

¹⁵ Ex art. 2, comma 186-bis, della L. n. 191/2009, entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa (termine poi prorogato al 31.12.2012).

Le tappe del passaggio dalle Autorità d'Ambito all'AGIR



L'Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani (AGIR) è "l'ente rappresentativo di tutti i comuni dell'ATO Abruzzo, a cui i comuni partecipano obbligatoriamente."¹⁶

L'AGIR svolge funzioni di:

- » programmazione
- » organizzazione
- » controllo

sull'attività di gestione del servizio attribuite dalla legge regionale ai Comuni abruzzesi.

Gli organi dell'AGIR sono:

- » l'Assemblea dei sindaci dei comuni appartenenti all'ATO Abruzzo
- » il Direttore generale
- » il Consiglio direttivo
- » il Revisore unico dei conti

I rapporti con i gestori del servizio

I rapporti tra AGIR e soggetti gestori del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sono regolati da un contratto di servizio (basato sullo schema-tipo adottato dalla Giunta regionale). L'AGIR:

- vigila sull'attività del soggetto gestore
- controlla l'attuazione degli interventi previsti nel Piano d'Ambito e del contratto di servizio

nell'ipotesi di inadempienze da parte del gestore degli obblighi di legge o di contratto di servizio e in caso di mancata attuazione degli interventi previsti nel Piano d'Ambito

- interviene per garantire l'adempimento da parte del gestore
- può sostituirsi al gestore, provvedendo a far eseguire a terzi le opere.

¹⁶ Ex art. 4, L.R. 21 ottobre 2013, n. 36

L'ASSEMBLEA è composta da tutti i sindaci dei comuni appartenenti all'ATO Abruzzo.

Svolge funzioni di indirizzo e di alta amministrazione dell'AGIR.

Provvede:

- » all'approvazione dello statuto dell'AGIR
- » all'approvazione e aggiornamento del Piano d'Ambito
- » alla determinazione e modulazione della tariffa del servizio
- » alla scelta della forma di gestione
- » all'approvazione del contratto di servizio
- » all'affidamento della gestione ed erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti
- » alla nomina del Direttore generale, del Revisore unico dei conti e dei membri del Consiglio direttivo
- » alla formulazione di indirizzi al Direttore generale per l'amministrazione dell'AGIR
- » all'approvazione del programma annuale delle attività e dei bilanci dell'ente

all'approvazione della carta della qualità del servizio che il gestore è tenuto ad adottare.

IL DIRETTORE GENERALE, organo amministrativo nominato dall'Assemblea, ha rappresentanza legale dell'ente e provvede:

- all'affidamento del servizio e alla gestione del contratto di servizio
- al controllo sull'attività del soggetto gestore del servizio ed all'applicazione delle sanzioni previste in caso di inadempienza
- alla predisposizione del Piano d'Ambito

IL CONSIGLIO DIRETTIVO ha funzioni consultive, di controllo e quelle delegate dall'Assemblea, verifica la coerenza dell'attività del Direttore generale rispetto agli indirizzi formulati dall'Assemblea, informandone la stessa Assemblea.

IL REVISORE UNICO DEI CONTI

- verifica la regolarità della gestione e la corretta applicazione delle norme di amministrazione, di contabilità e fiscali
- relaziona annualmente all'Assemblea sui risultati dell'attività svolta.

Il Commissario Unico Straordinario

Per gestire le procedure di costituzione dell'AGIR, la L.R. 36/2013 dispone la nomina, con decreto del Presidente della Giunta regionale, di un Commissario Unico Straordinario scelto tra i dirigenti e funzionari regionali, di enti e di società partecipate dalla Regione Abruzzo.¹⁷

I compiti del Commissario:

- » svolge le funzioni e le attività necessarie per l'**affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti**
- » verifica la corretta attuazione delle disposizioni nazionali e regionali in materia di **riorganizzazione degli ATO e di soppressione delle Autorità d'Ambito** eventualmente istituite, liquidando le stesse
- » propone al Presidente della Giunta regionale il **commissariamento dei consorzi obbligatori comprensoriali** per la gestione dei rifiuti¹⁸
- » promuove l'unitarietà delle gestioni all'interno dell'ATO Abruzzo
- » **elabora lo schema di statuto** contenente le norme di funzionamento dell'AGIR da proporre alla Giunta regionale
- » **svolge i compiti dell'Assemblea e del Direttore generale** dell'AGIR fino alla nomina degli stessi
- » **elabora lo schema di convenzione** dell'AGIR da proporre alla Giunta regionale
- » **invia ai comuni dell'ATO Abruzzo la convenzione**. Questa deve essere approvata entro il termine perentorio di 30 giorni dalla data di ricevimento. In caso di inerzia del comune interessato, il Commissario esercita i **poteri sostitutivi per l'approvazione della convenzione e dello statuto** dell'AGIR e per la sottoscrizione dell'atto costitutivo dell'AGIR.

¹⁷ Delibera di Giunta Regionale n. 925 del 9.12.2013: indirizzi e modalità per la nomina del Commissario Unico Straordinario preposto alla costituzione dell'AGIR

¹⁸ Istituiti ai sensi della LR. 74/88 (Piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tossici e nocivi)

¹⁹ Deliberazione di Giunta Regionale n. 247 del 07.04.2014: L.R. 21.10.2013, n. 36 - art. 3, comma 1, lettera e) - Istituzione dell'Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani (AGIR). Approvazione Schema di Statuto.

Deliberazione di Giunta Regionale n. 248 del 07.04.2014: L.R. 21.10.2013, n. 36 - art. 3, comma 1, lettera d) - Istituzione dell'Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani (AGIR). Approvazione Schema di Convenzione e relativi allegati.

Dopo poco più di un mese dall'entrata in vigore della legge regionale 36/2013, è stato nominato il Commissario Unico Straordinario per avviare le procedure di costituzione dell'Agir. Ad oggi si sono succeduti quattro commissari, chiamati a svolgere il compito, non facile, di transizione dal vecchio sistema di governance al nuovo.

Il lavoro dei Commissari ha incontrato non poche difficoltà e resistenze a livello locale.

I Commissari		
Dic 2013 - Ott 2014	Arch. Antonio Sorgi	nominato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 98 del 23.12.2013, incarico prorogato per due volte con decreti n.35 del 14.07.2014 e n. 55 del 09.09.2014
Ott 2014 - Gen 2015	Dott.ssa Stefania Valeri	nominata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 78 del 09.10.2014; nomina prorogata con decreto n. 95 del 26.11.2014
Gen 2015 - Gen 2016	Dott. Giovanni Damiani	nominato con decreto n. 13 del 27.01.2015
Dic 2016 ad oggi	Dott. Piergiorgio Tittarelli	nominato con decreto n. 3 del 12.01.2016

La costituzione dell'AGIR

Il primo passo è stata la definizione dello Statuto concernente le norme di funzionamento dell'AGIR e della Convenzione che definisce le modalità di collaborazione tra i Comuni per l'esercizio associato di tutte le funzioni di organizzazione, di regolazione e controllo sul servizio di gestione integrata dei rifiuti.¹⁹

Nell'aprile 2014 lo schema di convenzione dell'AGIR è stato trasmesso²⁰ ai 305 Comuni abruzzesi per l'approvazione (che doveva da effettuarsi entro 30 giorni dal ricevimento).

In una prima fase solo 43 Comuni hanno provveduto all'approvazione.

Di conseguenza, nel mese di Settembre 2014, è stata avviata la procedura di diffida ai Comuni inadempienti e attivati i poteri sostitutivi del Commissario.

Nel mese successivo ben 198 Comuni diffidati aderiscono all'AGIR.

Le motivazioni del ritardo nell'adesione dei restanti Comuni, a parte in qualche caso legate al rinnovo degli organi (Consiglio e Sindaco) in generale esprimono le perplessità degli enti locali rispetto al cambiamento organizzativo e gestionale prospettato.

Queste, in sintesi, le criticità rappresentate al Commissario:

- » ripartizione delle funzioni normative in materia di organizzazione e gestione dei servizi afferenti il ciclo integrato dei rifiuti e rispetto delle funzioni fondamentali dei Comuni in tale materia e della relativa autonomia consiliare;
- » esigenza di riduzione dei costi legati alla creazione di un nuovo Ente ed alla gestione del servizio;
- » rappresentatività di piccoli Comuni in seno all'A.G.I.R. e ridefinizione dei criteri di ripartizione delle quote di rappresentanza;
- » quantificazione, in termini finanziari, del fondo di dotazione A.G.I.R. e delle relative quote di spettanza dei singoli Comuni;
- » aspetti legati alla tutela del personale in servizio presso gli EE.LL. e le società Spa di gestione del servizio rifiuti.

²⁰ Nota Prot. n. RA/109267 del 17.04.2014

Per rispondere ai quesiti posti dai Comuni la Giunta regionale definisce, con proprio atto²¹ una serie di indirizzi interpretativi ed operativi in questa fase di transizione.

Il risultato di questi chiarimenti (esplicitati anche in una serie di incontro con i rappresentanti degli enti locali interessati) è il seguente:

alla data del 15 agosto 2015, sul totale di 305 Comuni abruzzesi

- » n. 241 avevano approvato la convenzione AGIR
- » n. 13 avevano rinviato l'approvazione ad una nuova seduta consiliare
- » n. 6 avevano deliberato di non approvare la convenzione
- » n. 45 erano inadempienti (ossia non si erano pronunciati né avevano definito le tempistiche per l'approvazione).

Nel novembre dello stesso anno, è stato dato seguito all'attivazione dei poteri sostitutivi del Commissario (uno per ogni ambito provinciale) come prevede la norma regionale (ex art. 3, comma 2 della L.R. n. 36/2013)²² in relazione ai Comuni inadempienti, ai Comuni che avevano scelto di non approvare la convenzione e a quelli che avevano rinviato l'approvazione della convenzione ad una nuova seduta consiliare (per un totale di 64 Comuni su 305).

Tra i mesi di maggio e giugno 2016, con decreti del Presidente della Giunta Regionale²³ è stato disposto il commissariamento n. 22 comuni.

²¹ Deliberazione di Giunta Regionale n. 774 del 26.11.2014.

²² Deliberazione di Giunta Regionale n. 873 del 3.11.2015 : indirizzi in ordine all'applicazione dei poteri sostitutivi nei confronti dei comuni inadempienti. Regole per la nomina di Commissari ad acta

Comuni per cui è stato disposto il commissariamento	
Delibera di Consiglio Comunale negativa	Colledimacine Montazzoli Montelapiano Palena Pennapiedimonte Popoli Torino di Sangro Torricella Peligna
Inadempienza	Arielli Celano Frisa Guilmi Lama dei Peligni Montenerodomo Rosciano Scerni
Rinvii	Alba Adriatica Casalanguida Guardiagrele Ortucchio Pollutri S. Eufemia a Maiella

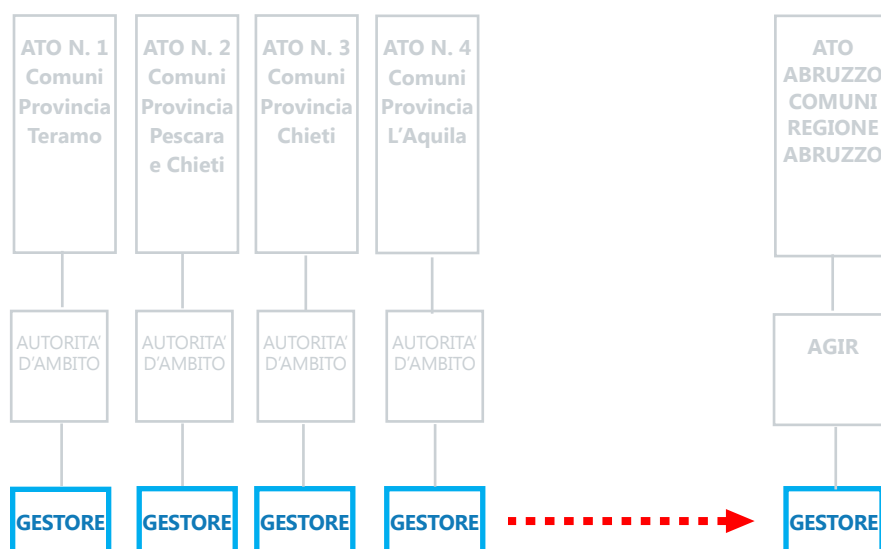
Nelle more di svolgimento della suddetta procedura, n. 17 comuni hanno approvato lo schema di convenzione A.G.I.R..

All'esito della conclusione della procedura di approvazione delle delibere commissariali per i rimanenti 5 comuni, allo stato attuale in fase di ultimazione, si procederà all'insediamento dell'assemblea dell'A.G.I.R. di cui all'art. 7 della L.R. n. 36/2013.

²³ Nn. 41-57 del 25.05.2016 e nn. 64-68 del 22.06.2016

²⁴ N. 651 del 28.07.2015. Il procedimento di individuazione dei Commissari ha inoltre richiesto l'adozione:
 -della Determinazione n. DPC/026/57 del 15.10.2015 di approvazione dell'elenco dei commissari;
 -della Deliberazione di Giunta Regionale n. 651 del 28.07.2015
 -Deliberazione di Giunta Regionale n. 375 del 13.06.2016, relativa ad un successivo Avviso
 -della Determinazione DPC/026/163 del 15.07.2016 (rettificata con Determinazione DPC/026/182 del 4.08.2016) relativa all'approvazione di un elenco più ampio di soggetti idonei.

Le tappe per la riorganizzazione degli enti di gestione dei rifiuti



La legge regionale 36/2013 prevede il commissariamento dei consorzi obbligatori comprensoriali per i servizi di smaltimento dei rifiuti (istituiti ai sensi della L.R. n. 74/1988) al fine di ridurre la frammentazione determinata dalla presenza dei numerosi consorzi intercomunali e/o società.

Attualmente, infatti, il sistema di gestione del ciclo dei rifiuti urbani regionale è caratterizzato dalla presenza di n. 13 consorzi intercomunali e/o loro società spa.

Nel settembre 2014 è stata avviata una ricognizione dei Consorzi e delle Società SpA di gestione, relativa ai seguenti aspetti:

- » composizione e l'assetto organizzativo
- » dotazione patrimoniale ed impiantistica
- » modalità di affidamento del servizio
- » tipologia di servizi resi
- » elenco dei comuni serviti da parte di ognuno.

Dall'esame della documentazione acquisita, sono emerse criticità relative alla situazione economico-finanziaria dei Consorzi ed al mantenimento degli equilibri di bilancio per le annualità 2012-2015, dovute principalmente a sofferenze di liquidità derivanti dalla mancata riscossione di crediti di titolarità dei Consorzi nei confronti di parte dei comuni consorziati e da rilevanti difficoltà gestionali, a causa degli squilibri tra entrate e spese.

Con deliberazione di Giunta Regionale²⁴ è stato disposto l'avviso per l'individuazione dei Commissari degli enti e società di gestione dei rifiuti. L'avvio delle procedure di commissariamento dei Consorzi ha avuto come finalità quelle di avocare le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo degli stessi in capo ad un organo monocratico e di garantire un più efficace esercizio delle funzioni consortili, per agevolare la procedura di costituzione dell'AGIR.

Attualmente, la procedura è stata avviata solamente per tre consorzi:

1. Consorzio C.I.V.E.T.A., la cui procedura è partita il 23 novembre 2015 e per il quale si sono succeduti due commissari²⁵
2. Consorzio Piomba-fino di Atri (TE) e 3. Consorzio comprensoriale del Chietino²⁶: per entrambi la procedura è ancora nella fase iniziale (avvio dall'11 aprile 2016).

²⁵ Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 104 del 24.11.2016: nomina dell'Avv. Lidia Flocco a Commissario straordinario del Consorzio Intercomunale C.I.V.E.T.A., fino al 31.05.2016.
 Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 63 del 6 giugno 2016: nomina del Dott. Gerardini a Commissario straordinario, fino al 31.07.2016 o fino a nuova nomina.

L'Assemblea AGIR, una volta insediata, dovrà provvedere alla riorganizzazione/razionalizzazione dei soggetti che operano attualmente nella gestione dei rifiuti attraverso processi di aggregazione, incorporazione o fusione allo scopo di superare la frammentazione delle gestioni e la disorganicità degli affidamenti.

Una razionalizzazione che risponde a quanto previsto dal D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) e dal testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (attualmente in iter di approvazione), il quale, al comma 1 dell'art. 13 (Organizzazione dei servizi a rete –ambiti territoriali ottimali) conferma tale orientamento: *"(...) i servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete sono organizzati per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, che ne definiscono il perimetro, anche al fine di favorire i processi di aggregazione dei gestori"*.

²⁶ Nota del SGR prot.n. RA/76141 dell'11.04.2016 e prot.n. RA/77383 del 12.04.2016: avvio procedura preordinata al commissariamento per l'esercizio di funzioni di programmazione, organizzazione e controllo in capo agli organi del Consorzio e la corretta gestione del ciclo dei rifiuti e per concorrere al raggiungimento degli obiettivi posti dalla L.R. 36/2013.

Conclusioni

L'analisi dell'implementazione della L.R. 45/2007, in particolare sugli aspetti relativi alla programmazione e alla costituzione della nuova governance di gestione dei rifiuti, ha fatto emergere un percorso abbastanza lungo e articolato e con tempistiche particolarmente ampie.

Per quanto riguarda il Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), il processo di adeguamento, peraltro non ancora concluso, sta richiedendo più tempo del previsto. Il Piano tuttora vigente, approvato nel dicembre 2007 e valido fino alla fine del 2013, è stato sottoposto alla procedura standard di aggiornamento già a partire dal 2009. Il processo di adeguamento che doveva concludersi nel 2013, tuttavia, è stato influenzato da alcuni fattori sia di carattere tecnico, che di carattere procedurale che ne hanno determinato l'evoluzione e che hanno inciso notevolmente sui tempi: cambiamenti normativi che hanno imposto, per la loro rilevanza, la necessità di riscrittura dell'intero documento; necessità di numerosi incontri per l'adeguamento condiviso del Piano; passaggio dalla IX alla X legislatura; cambiamenti organizzativi dei servizi competenti della Giunta Regionale.

Anche in relazione al passaggio alla nuova governance e, in particolare, alla costituzione di un'unica autorità d'ambito per tutti i comuni abruzzesi (AGIR), il percorso è stato abbastanza lungo.

Dall'entrata in vigore della norma alla stesura dello statuto e della convenzione sono trascorsi pochi mesi (novembre 2013 - aprile 2014). Da oltre due anni, invece, si sta lavorando per formalizzare l'adesione dei 305 Comuni abruzzesi all'AGIR e, ad oggi, 5 Comuni di quelli già commissariati, ancora non adottano gli atti necessari e propedeutici all'insediamento dell'assemblea della nuova autorità di gestione. Le motivazioni sono legate prevalentemente ad alcune criticità emerse rispetto all'approvazione della convenzione, alle quali la struttura tecnica della Giunta regionale ha risposto abbastanza celermente, fornendo indirizzi interpretativi sui quesiti posti dai comuni. In particolare i punti di maggior

criticità hanno riguardato la ripartizione delle competenze regione-comuni in materia di organizzazione e gestione dei servizi relativi al ciclo integrato dei rifiuti e la rappresentatività dei piccoli Comuni nell'AGIR. Attualmente si ipotizza che l'assemblea AGIR possa insediarsi nei primi mesi del 2017.

Accanto alle difficoltà incontrate nei processi di pianificazione-programmazione e di costituzione della nuova governance, la gestione dei rifiuti in Abruzzo, pur manifestando tendenze positive, ha mostrato alcune criticità.

I dati regionali, negli ultimi anni hanno avuto un trend in crescita per la raccolta differenziata, che ha permesso di recuperare, a partire dal 2010, il gap rispetto al dato medio nazionale.

Anche i dati sullo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani hanno delineato una tendenza sostanzialmente positiva, in particolare a partire dagli anni 2008 e 2010.

Tuttavia il raggiungimento degli obiettivi definiti dalla normativa vigente, in particolare per la raccolta differenziata, appare ancora lontano. I dati, infatti, mostrano che l'Abruzzo ha realizzato in media livelli di poco inferiori al 50%, mentre il target fissato dalla normativa per il 2012 era al 65%.

La Regione è quindi chiamata ad operare e programmare sullo sfondo di un quadro di principi, logiche e obiettivi comunitari sempre più sfidanti e in evoluzione che si pongono come riferimento il concetto di "economia circolare".

Il nuovo Piano in corso di approvazione (2017-2022), si colloca in quest'ottica con obiettivi ambiziosi: il raggiungimento del 70% di raccolta differenziata nel 2022 e l'ulteriore riduzione del conferimento in discarica grazie ad una serie di azioni - in parte già avviate - per la riorganizzazione gestionale, per il potenziamento del servizio porta a porta e della rete dei centri di raccolta sparsi nelle diverse aree della regione e per l'implementazione dei centri di riuso.

Appendice

Le principali fonti normative in materia di gestione dei rifiuti

NORMATIVA COMUNITARIA

Direttiva 75/442/CE (modificata dalla 91/156/CE).

Ha stabilito alcuni elementi fondamentali:

- la definizione dei vari tipi di rifiuto;
- la priorità alla prevenzione e al recupero di materia ed energia rispetto allo smaltimento;
- maggiori facilitazioni per le operazioni di recupero rispetto allo smaltimento.

Direttiva 99/31/CE

Riguarda le discariche e in particolare ha introdotto:

- obiettivi di riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB) collocati a discarica
- il divieto di smaltimento in discarica di rifiuti non trattati (ad eccezione per i rifiuti il cui trattamento non contribuisce agli obiettivi della Direttiva).

Decisione 2002/1600/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Ha stabilito i principali obiettivi fino al 2022, fondati sui seguenti principi:

- principio del "chi inquina paga"
- principio di precauzione
- principio dell'azione preventiva
- principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte.

Direttiva 2008/98/CE

Ha come principale obiettivo quello di modificare l'orientamento della gestione dei rifiuti, promuovendo la prevenzione, il riuso e il recupero di materia ed energia e riducendo più possibile il ricorso allo smaltimento finale. In particolare:

- Ribadisce la scala gerarchica di gestione dei rifiuti:
 1. prevenzione
 2. preparazione per il riutilizzo
 3. riciclaggio
 4. recupero di energia
 5. smaltimento.
- Definisce obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti (carta, metalli, plastica e vetro) di almeno il 50% in termini di peso entro il 2020.
- Prevede l'adozione di misure per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati (sulla base delle migliori tecniche disponibili).

Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Definisce un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020.

Comunicazione 398/2014 della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio

Introduce il concetto di economia circolare e l'obiettivo di un'Europa a zero rifiuti.

Risoluzione del Parlamento Europeo del 09/07/2015

"Efficienza delle risorse: transizione verso un'economia circolare".

NORMATIVA NAZIONALE

D.Lgs. 36/2003 dà attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.

D.Lgs. 3/04/2006, n. 152 rappresenta il cd. Codice dell'ambiente, come modificato dal D.Lgs. 46/2014.

D.Lgs. 3 /12/2010, n. 205, recepisce la Direttiva Quadro europea in materia di rifiuti (2008/98/CE) modificando la Parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Legge 28/12/2015, n. 221 detta disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.

Serie di normative di dettaglio e specifiche per le diverse categorie di rifiuti

NORMATIVA REGIONALE

L.R. 19.12.2007, n. 45 "Norme per la gestione integrata dei rifiuti".

Disciplina le fasi del ciclo dei rifiuti: - raccolta, trattamento e smaltimento in rapporto al recupero ed al riciclaggio dei materiali presenti nei rifiuti -, le competenze e le attività degli enti e dei privati e l'adozione e la gestione degli strumenti di pianificazione del servizio.

L.R. 21.10.2013, n. 36 "Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti)". Modifica la governance della gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

I principi comunitari e l'economia circolare

La normativa europea attualmente in vigore in materia di trattamento dei rifiuti si fonda sulla Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008. Questa delinea il quadro giuridico generale, elaborato in modo da valorizzare la protezione dell'ambiente e della salute umana, e sottolinea l'importanza di adeguate tecniche di gestione, riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti per ridurre le pressioni sulle risorse e migliorarne l'uso.

I punti chiave della direttiva

- » Definizione di una gerarchia dei rifiuti che dia un ordine di priorità in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti: prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero per altri scopi (ad esempio, l'energia) e smaltimento;
- » Esplicitazione del principio «chi inquina paga», per cui il produttore iniziale dei rifiuti deve pagarne i costi di gestione;
- » Introduzione del concetto di «responsabilità estesa del produttore». Tale misura può includere l'accettazione da parte del

nosciuti; per questa attività necessita di autorizzazione e di ispezioni periodiche;

- » Previsione per cui le autorità nazionali competenti devono elaborare piani di gestione e programmi di prevenzione dei rifiuti;
- » Introduzione di condizioni particolari che si applicano a rifiuti pericolosi, oli usati e rifiuti organici;
- » Introduzione di obiettivi di riciclaggio e di recupero da raggiungere entro il 2020 per i rifiuti domestici (50%) e per i rifiuti da costruzione e demolizione (70%).

La Direttiva prende a riferimento il concetto di ciclo di vita di un prodotto, cioè l'impatto ambientale dello stesso, dall'estrazione delle risorse fino alla fase di smaltimento finale. La gerarchia dei rifiuti - che antepone la prevenzione al riutilizzo, al riciclaggio e al recupero, relegando lo smaltimento in fondo alla scala - può essere superata solo se ciò sia giustificato dal concetto di ciclo di vita. La Commissione fa ricorso al ciclo

²⁷ http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm

Economia circolare

La Commissione Europea, dopo l'introduzione della Direttiva e alcune analisi sull'implementazione e sugli indicatori relativi ai rifiuti, ha avviato un processo di revisione della stessa e della normativa di settore, elaborando un pacchetto di proposte noto come **"economia circolare"**.

Si tratta di misure finalizzate a cambiare l'intero ciclo di vita del prodotto, che non si concentrano unicamente sulla fase di fine vita dello stesso, ma mirano a far emergere progressivamente modalità innovative e più efficaci di produzione e di consumo.

L'economia circolare è volta a coniugare alcuni obiettivi: la creazione di posti di lavoro, la preservazione di risorse preziose e sempre più scarse e la riduzione dell'impatto ambientale legato al loro impiego, l'attribuzione di nuovo valore ai materiali di scarto.

Le azioni chiave adottate o da realizzare per il superamento dell'attuale assetto normativo-gestionale, includono:

- » un obiettivo comune a livello UE per il riciclaggio del 65% dei rifiuti urbani entro il 2030;
- » un obiettivo comune a livello UE per il riciclaggio del 75% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030;
- » un obiettivo vincolante per ridurre al massimo al 10% il collocamento in discarica per tutti i rifiuti entro il 2030;
- » il divieto del collocamento in discarica dei rifiuti della raccolta differenziata;
- » la promozione di strumenti economici per scoraggiare il collocamento in discarica;
- » definizioni più semplici e adeguate e metodi armonizzati per il calcolo dei tassi di riciclaggio in tutta l'UE;
- » misure concrete per promuovere il riutilizzo e stimolare la simbiosi industriale trasformando i prodotti di scarto di un'industria in materie prime destinate ad un'altra;
- » incentivi economici ai produttori per far giungere sul mercato prodotti più ecologici e sostegno ai sistemi di recupero e riciclaggio (es. per imballaggi, batterie, apparecchiature elettriche ed elettroniche, veicoli).

produttore dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di questi prodotti;

- » Distinzione tra rifiuti e sottoprodotti;
- » Previsione di una gestione dei rifiuti senza rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna, senza inconvenienti da rumori o odori, senza danni sul paesaggio o sui siti di particolare interesse;
- » Previsione per cui i produttori o detentori di rifiuti devono trattarli da soli o consegnarli ad un operatore ufficialmente rico-

di vita di un prodotto anche per valutare i piani nazionali di gestione dei rifiuti e per operare la distinzione tra rifiuti e "sottoprodotti".

I piani e ai programmi di gestione dei rifiuti assumono un rilievo particolare, perché individuano le misure da adottare per migliorare il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della direttiva e consentono di attuare misure di prevenzione dei rifiuti.

Riparto delle competenze tra Regione, Province e Comuni nell'attuale assetto normativo-istituzionale

Regione

Funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione (ex art. 196 del D.Lgs 152/2006) tra cui:

- la predisposizione e l'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e del Piano Regionale di Bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati
- la delimitazione degli ATO per la gestione integrata dei rifiuti urbani e la definizione delle forme e dei modi di collaborazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ATO
- l'elaborazione e l'approvazione di norme tecniche ed amministrative per la gestione integrata dei rifiuti e la disciplina del controllo delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità dei relativi impianti e del rispetto dei limiti e delle prescrizioni delle autorizzazioni
- l'approvazione dei Piani d'Ambito, previa verifica di conformità con le previsioni del piano regionale
- l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi, nonché l'autorizzazione alle modifiche ed il rinnovo delle autorizzazioni degli impianti esistenti (nel rispetto delle competenze statali)
- le attività in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti
- l'emanazione di linee guida e criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza
- l'autorizzazione, sentiti i soggetti interessati, a smaltire rifiuti urbani presso impianti ubicati al di fuori del territorio provinciale o di ATO

Province

Funzioni di vigilanza e controllo ex art. 197 del D.Lgs 152/2006 (con L.R. 32/15 **la competenza è stata trasferita alla Regione**) tra cui:

- il controllo degli interventi di bonifica e messa in sicurezza dei siti contaminati ed il conseguente monitoraggio
- vigilanza e controllo su tutte le attività di gestione dei rifiuti: individuazione, sulla base del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti

Comuni

Funzioni gestionali tramite l'“Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani” (AGIR) la quale svolge le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con apposito regolamento ex art. 198 D.Lgs 152/2006. Il regolamento stabilisce, tra l'altro, le misure per assicurare la tutela e la protezione dell'ambiente in tutte le fasi della gestione dei rifiuti, le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi.

I comuni inoltre provvedono:

- all'attività di vigilanza e controllo sul corretto conferimento dei rifiuti urbani ed assimilati ai servizi di raccolta nell'ambito del proprio territorio e l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 261, comma 3, del D.Lgs 152/2006 per l'abbandono dei rifiuti
- allo svolgimento delle funzioni amministrative inerenti gli interventi di messa in sicurezza e bonifica dei siti contaminati che ricadono interamente nell'ambito del territorio comunale, ai sensi del titolo quinto del D.Lgs 152/2006, anche chiedendo la collaborazione dell'ARTA
- all'approvazione della realizzazione dei centri di raccolta o loro adeguamento alle norme vigenti, il rilascio, il rinnovo e la modifica dell'autorizzazione alla gestione degli stessi.

Questa Nota Informativa è stata redatta dal Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio, Silvana de Paolis (Dirigente), Francesca Tironi (Responsabile), Silvia Macciocchi.

tel. 0862 644755
0862 644478
0862 644783

e-mail servizio.monitoraggio@crabruzzo.it

La presente nota informativa sulla L.R. 45/2012 “Norme per la gestione integrata dei rifiuti”, ha preso come riferimento per l’analisi, in primo luogo, l’evoluzione della normativa regionale in materia di rifiuti. La stessa è stata inquadrata in un ambito più generale, di tipo nazionale e comunitario.

La complessità dell’argomento ha richiesto, inoltre, per l’approfondimento di specifici aspetti attuativi, analisi documentali di diversi atti amministrativi, riguardanti sia gli aspetti di governance (Delibere di Giunta Regionale, Determinazioni Dirigenziali, Decreti del presidente della Giunta Regionale), sia gli aspetti di pianificazione (materiale relativo agli incontri del Tavolo tecnico di concertazione e Piani Regionali dei Rifiuti). Ad integrazione e supporto, sono state analizzate le Relazioni del Commissario Unico Straordinario.

Gli elementi tecnico-gestionali sono stati desunti dalle Relazioni dei Piani Regionali dei Rifiuti, dal sito web della Regione Abruzzo, mentre i dati sono stati ricavati da quelli disponibili on-line sui siti web dell’ISTAT, dell’ISPRA, dell’ORR ecc.

La lettura del materiale amministrativo e tecnico è stata supportata da incontri e indagini esplorative con il Commissario Unico straordinario, con il personale a supporto dello stesso, nonché con i tecnici del Servizio Rifiuti della Giunta Regionale dell’Abruzzo.