



**federambiente**

*Il Presidente*

*Roma, 30 giugno 2009*

*Egregio Presidente,*

*Federambiente registra con preoccupazione le crescenti difficoltà che affliggono la gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani, in particolare per quanto riguarda le ipotesi di riduzione delle risorse a disposizione dei Comuni per le raccolte differenziate e il riciclaggio di materiali.*

*Tali ipotesi si pongono in stridente contrasto sia con gli obiettivi di raccolta differenziata previsti dalla normativa vigente sia con il costantemente crescente impegno che viene richiesto alle imprese pubbliche del settore e che comporta oneri molto rilevanti.*

*Federambiente e le imprese associate, che da anni sono all'avanguardia in Italia proprio sul fronte delle raccolte differenziate, ritengono che il settore necessiti da un lato di un'adeguata disponibilità di risorse e dall'altro di elementi di certezza che diano stabilità al comparto e consentano lo sviluppo di un vero sistema industriale di gestione dei rifiuti urbani.*

*Per questi motivi Federambiente Le chiede un'audizione urgente al fine di poter esprimere le proprie ragioni e presentare le proprie proposte volte a contribuire all'estensione e al rafforzamento del sistema industriale di gestione integrata dei rifiuti urbani a tutto il territorio nazionale.*

*In attesa di un Suo cenno di riscontro, La saluto cordialmente*

*Daniele Fortini*

*Gentilissimo  
Dr. Antonio Cavaliere  
Presidente Osservatorio  
Nazionale sui rifiuti  
Via C. Colombo, 44  
00147 ROMA*

*ONR / 09 / 433 / Arc-com  
3/6/09*

---

## AUDIZIONE FEDERAMBIENTE 14 luglio 2009

**OGGETTO:** Audizione richiesta da Federambiente in merito al parere che l'Onr rilascia ai sensi dell'art. 224, c. 6, Dlgs. 152/2006 sull'Accordo Quadro Anci-Conai

### *Presenti per Onr*

Antonio Cavaliere (Presidente), Fabrizio Clementi (Vice Presidente Onr), Giovanni Di Cola (componente Onr), Claudio Francia (consulente Onr), Cecilia Gigli (Segreteria Tecnica Onr), Elisabetta Marucci (Segreteria Tecnica Onr).

### *per Federambiente*

Daniele Fortini (Presidente), Marco Daniele Clarke (vice Presidente), Sergio Galimberti (vice Presidente), Giuseppe Abbenante (Coordinatore del Gruppo di Lavoro Federambiente Anci/Conai), Gianluca Cencia (Direttore), Valentina Cipriano (Servizio tecnico).

L'incontro inizia alle ore 15.00

**Cavaliere.** Ricorda che la presente audizione è stata richiesta da Federambiente. Illustra le funzioni dell'Osservatorio, facendo particolare riferimento alle attività di prevenzione ed al riconoscimento di sistemi di recupero autonomi. Riguardo all'Accordo Quadro Anci/Conai (di seguito AQ) ricorda le competenze previste dall'art. 224, c. 6 del Dlgs. 152/2006, che prevede la possibilità di esprimere valutazioni entro 60 giorni dal ricevimento del testo di AQ da parte di Conai. Invita i rappresentanti di Federambiente ad intervenire.

**Galimberti.** Vice Presidente di Federambiente e Presidente dell'Amsa S.p.A. di Milano, evidenzia che la normativa italiana impone ai Comuni, e conseguentemente alle aziende di igiene ambientale, obiettivi minimi di raccolta differenziata molto ambiziosi. Entro il 2008 doveva essere conseguita la percentuale del 45% di raccolta differenziata; entro il 31 dicembre 2012 si dovrà raggiungere il 65%. Sulla materia è intervenuta anche la Legge Finanziaria per il 2007 che ha introdotto l'obiettivo minimo del 50% da conseguire entro il 2009 e l'obiettivo del 60% da raggiungere entro il 2011. Per poter raggiungere tali ambiziosi obiettivi i Comuni e le aziende dovranno necessariamente ampliare ulteriormente le metodologie di raccolta, in modo tale da contemplare, oltre agli imballaggi i cui costi sono in parte coperti dai corrispettivi previsti dall'AQ, anche materiali diversi come l'organico e le frazioni merceologiche similari agli imballaggi. Aumenterà quindi notevolmente lo sforzo economico di Comuni ed Aziende di igiene ambientale.

**Abbenante.** Si sofferma sul nuovo testo dell'AQ, giunto alla sua terza sottoscrizione. L'Accordo regola la raccolta degli imballaggi presenti nei rifiuti urbani, il loro conferimento ai Consorzi di filiera, i livelli qualitativi e i rispettivi corrispettivi riconosciuti ai Comuni ed alle imprese delegate per le attività di raccolta; tutti i rifiuti non di imballaggio, ancorché le materie che li compongono siano del tutto simili o identiche a quelle degli imballaggi stessi, seppur raccolti differenziatamente, non sono oggetto dell'AQ e quindi sono destinati a seguire una strada diversa da quella del riciclo, rivolto esclusivamente agli imballaggi. Preme evidenziare che ignorando tali materiali risulterebbe oggettivamente impossibile raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati dalla

normativa A tale proposito ricorda che il sistema Conai ha conseguito i propri obiettivi di recupero e riciclo, mentre risultano ancora ben lontani quelli fissati dalla normativa a carico dei Comuni e delle aziende da questi delegate.

L'AQ prevede il raggiungimento di obiettivi qualitativi minimi necessari per conseguire il diritto al ricevimento di un corrispettivo economico. Tali parametri qualitativi sono stati, con la terza edizione dell'AQ, ulteriormente "inaspriti". Tale notevole spinta verso la qualità dei materiali, assolutamente condivisibile da parte di Federambiente, non è stata però supportata da un adeguato incremento dei corrispettivi per la raccolta, visto che quelli riconosciuti nel 2008 sono stati semplicemente indicizzati ad un valore pari ai 2/3 del tasso di inflazione reale. I costi per le attività di raccolta non sono affatto trascurabili. Recenti studi realizzati da Federambiente dimostrano che i costi della raccolta sono estremamente variabili e connessi alle molteplici metodologie di raccolta. D'altronde, per poter conseguire gli ambiziosi obiettivi di raccolta differenziata imposti dalla normativa e per poter rispettare gli impegnativi parametri qualitativi previsti dall'AQ, le imprese dovranno impegnarsi nello sviluppare metodologie di raccolta ad alta resa (porta a porta) e dovranno prevedere passaggi impiantistici necessari per la successiva selezione del materiale; tali attività sono alquanto onerose e fanno lievitare notevolmente i costi, soprattutto in confronto con gli attuali corrispettivi previsti dal nuovo AQ. E' infine importante iniziare una riflessione sul tema dei differenti obiettivi posti a carico del Conai e dei Comuni/Aziende/ATO.

**Clarke.** Rileva che le imprese ed i Comuni si trovano a dover conseguire gli ambiziosi obiettivi di raccolta differenziata imposti dalla normativa e ad avere riconosciuti corrispettivi bassi, se rapportati ai costi effettivi di raccolta, non adeguati agli impegnativi livelli qualitativi richiesti. Per poter far fronte a queste oggettive criticità occorrerebbe aumentare il CAC e portarlo ai livelli medi europei e di conseguenza aumentare i corrispettivi Conai destinati ai Comuni, nonché finanziare adeguatamente la comunicazione locale.

**Fortini.** Pone l'attenzione sul fatto che nel 2007 oltre un milione di tonnellate di imballaggi sono state avviate al recupero energetico presso gli impianti delle aziende di igiene ambientale costituendo quindi una importante percentuale sia rispetto al totale riciclato e recupero, sia rispetto all'impresso al consumo. D'altronde, dall'anno 2008 non viene riconosciuto più alcun corrispettivo per le attività di termovalorizzazione. L'incenerimento con recupero di energia si è dimostrato, negli anni passati, un mezzo sussidiario al riciclaggio di materia, che deve comunque essere perseguito prioritariamente, consentendo di raggiungere l'obiettivo della minimizzazione dello smaltimento in discarica anche in aree, ed in momenti, in cui il riciclo è risultato, per svariati fattori, in difficoltà. Non giova, quindi, il clima di notevole incertezza normativa in materia di incenerimento con recupero energetico, soprattutto con riferimento alla possibilità di accedere agli incentivi riservati alle fonti energetiche rinnovabili; non è un caso che in Italia sia sempre più difficile per le imprese programmare investimenti riguardo al recupero di energia dai rifiuti, con conseguenze facilmente immaginabili sulla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani.

Il Presidente evidenzia poi che lo stesso clima di incertezza è riservato anche al tema del passaggio dalla TARSU alla Tariffa, passaggio reso attualmente impossibile dal "blocco" previsto dalle ultime Leggi Finanziarie. Occorre scongiurare in futuro ulteriori interventi legislativi di "blocco", per poter addivenire, in tempi ragionevoli, al completamento del passaggio alla Tariffa con la copertura integrale dei costi del servizio, passo fondamentale per l'industrializzazione dei servizi di igiene ambientale. Rileva inoltre che un altro fattore di incertezza è poi costituito dalla mancata chiarezza

in merito alla natura giuridica della Tariffa di igiene ambientale, causata da molteplici e tra loro contrastanti pronunce giurisprudenziali che la qualificano ora come corrispettivo, ora come tributo. Desta, a questo proposito, preoccupazione la situazione che si è venuta a creare in merito alla tariffazione del servizio di igiene ambientale nei confronti delle istituzioni scolastiche statali, rispetto alla quale è oltremodo necessario addivenire ad un chiarimento che consenta alle aziende di operare nel rispetto delle normative vigenti. Sempre a proposito di prelievo tariffario, è notorio, infine, che sia ormai impossibile procedere ad ulteriori aumenti, che d'altra parte risulterebbero necessari per poter adempiere alle disposizioni normative in merito agli obiettivi di raccolta differenziata e per poter conseguire gli impegnativi limiti di qualità fissati dal nuovo AQ e dai relativi Allegati tecnici.

L'incontro finisce alle ore 17.30

Di seguito documento presentato da Federambiente nel corso dell'audizione 14 luglio 2009



**AUDIZIONE PRESSO L'OSSERVATORIO NAZIONALE SUI RIFIUTI  
DEL 14 LUGLIO 2009**

**SINTESI DEI TEMI EMERSI NEL CORSO  
DELL'AUDIZIONE**

La normativa italiana impone ai Comuni, e conseguentemente alle Imprese di igiene ambientale da questi delegate a svolgere il servizio di raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, degli obiettivi minimi di raccolta differenziata molto impegnativi. Secondo quanto disposto dall'art. 205 del D. Lgs. 152/06 e s.m.i. in ogni ambito territoriale ottimale doveva essere conseguita, entro il 2008, una percentuale di raccolta differenziata pari al 45%; tale percentuale dovrà salire sino al 65% entro il 31 dicembre 2012. Lo stesso decreto legislativo prevede che il mancato raggiungimento di tali obiettivi comporterà una addizionale del 20% da applicare al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica e da ripartire, proporzionalmente alle percentuali di raccolta differenziata conseguita, tra i comuni che non abbiano raggiunto gli obiettivi minimi previsti. Sulla materia è intervenuta, paradossalmente, anche la Legge Finanziaria per il 2007 che ha introdotto l'obiettivo minimo del 50% da conseguire entro il 2009 e l'obiettivo del 60% da raggiungere entro il 2011; in caso di mancato raggiungimento di tali obiettivi la Regione dovrà provvedere tramite un commissario ad acta.

*Tabella 1 – Obiettivi di Raccolta Differenziata*

<b>Data</b>	<b>Obiettivo R.D. (%)</b>	<b>Riferimento normativo</b>
<b>31/12/2008</b>	45	Art. 205, comma 1 D. Lgs. 152/06
<b>31/12/2009</b>	50	Art. 1, comma 1108 L. 296/06 (Finanziaria 2007)
<b>31/12/2011</b>	60	Art. 1, comma 1108 L. 296/06 (Finanziaria 2007)
<b>31/12/2012</b>	65	Art. 205, comma 1 D. Lgs. 152/06

Per poter raggiungere tali ambiziosi obiettivi di raccolta differenziata i Comuni e le Aziende delegate dovranno necessariamente ampliare ulteriormente le metodologie di raccolta che contemplino, oltre agli imballaggi i cui costi sono in parte coperti dai corrispettivi previsti dall'Accordo Quadro Anci-Conai, anche materiali diversi come l'organico e le frazioni merceologiche similari agli imballaggi.

Il sistema CONAI, insieme all'Accordo Quadro con ANCI, rappresenta un valido dispositivo nazionale per la concreta attuazione della gestione sostenibile degli imballaggi e dei rifiuti derivanti dal loro consumo. Si tratta difatti di uno dei pochi contesti, nell'ambito delle politiche nazionali di gestione dei rifiuti, nel quale sono stati messi in campo in maniera sinergica (grazie anche all' input europeo) tutti i tipi di strumenti necessari: normativi (normativa nazionale sui rifiuti), economici (Contributo Ambientale e Corrispettivo CONAI) e volontari (Accordo Quadro ANCI – CONAI).

Il Contributo Ambientale CONAI rappresenta la leva economica che dovrebbe dare propulsione e sostegno alla prevenzione della produzione di rifiuti di imballaggio – l'azione prioritaria secondo le regole europee e nazionali – e finanziare la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio urbani. Prevenzione e recupero dipendono essenzialmente dall'impianto di disincentivi (CAC appunto) e di incentivi (corrispettivo CONAI per RD imballaggi).

Il malfunzionamento dipende dal quadro economico alla base del sistema, derivante da un livello di contributi ambientali che è fra i più bassi d'Europa come il CONAI evidenzia nelle sue pubblicazioni.

Il CAC è il vero motore del sistema e, come già evidenziato sopra, prevenzione e recupero dipendono essenzialmente dall'impianto di disincentivi (CAC appunto) e di incentivi (corrispettivo CONAI per RD imballaggi).

Ma se i disincentivi non sono disincentivanti (i più bassi d'Europa appunto) e gli incentivi non sono incentivanti ne deriva che il sistema non ottiene gli obiettivi prefissati. In particolare, il "gettito" del CAC destinato alla raccolta differenziata risulta decisamente sottodimensionato: di fatto i corrispettivi CONAI per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggi non sono sufficienti a stimolare ulteriori progressi in contesti di gestione avanzata né nuovi exploit in aree con sistemi "in via di sviluppo".

Sebbene secondo la direttiva europea il principio ispiratore del sistema imballaggi sia il principio della responsabilità condivisa tra tutti gli attori del ciclo di vita (dai produttori agli utilizzatori ai distributori ai consumatori e a chi ne raccoglie e recupera i rifiuti) gli oneri sembrerebbero non equamente distribuiti.

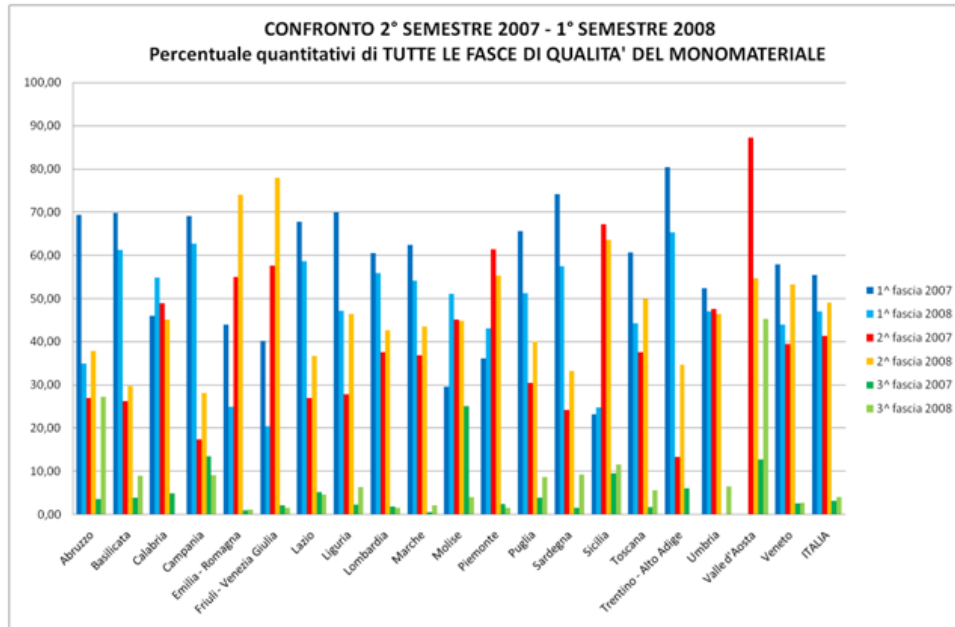
Il consumatore, ad esempio, da un lato paga il "CAC" dall'altro paga il servizio di raccolta urbana dei rifiuti di imballaggio tramite tassa o tariffa, mentre tale operazione dovrebbe essere a costi zero per gli utenti.

Bisogna affrontare la questione del necessario aumento del CAC, della corretta distribuzione degli oneri nell'ambito della "responsabilità condivisa" nonché della corretta re-distribuzione del CAC stesso al sistema delle raccolte differenziate urbane, inoltre la comunicazione locale (fondamentale al corretto funzionamento del sistema) deve essere ulteriormente incentivata.

L'Accordo Quadro Anci-Conai, giunto alla sua terza sottoscrizione, regola la raccolta degli imballaggi presenti nei rifiuti urbani, il loro conferimento ai Consorzi di filiera (Comieco, Coreve, Corepla, Cial, Cna, Rilegno), i livelli qualitativi e i rispettivi corrispettivi riconosciuti ai Comuni ed alle Imprese delegate per le attività di raccolta; tutti i rifiuti non di imballaggio, ancorché in materie del tutto simili a quelle degli imballaggi stessi (ad eccezione dell'Allegato tecnico Carta e di quello Alluminio), come ad esempio piatti e bicchieri di plastica, seppur raccolti differenziatamente, non sono oggetto dell'Accordo e quindi sono destinati a seguire una strada diversa da quella del riciclo, dedicato esclusivamente agli imballaggi. Preme evidenziare che senza tali materiali raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati dalla normativa risulterebbe oggettivamente impossibile.

L'Accordo Anci – Conai prevede il raggiungimento di obiettivi qualitativi minimi necessari per conseguire il diritto al ricevimento di un corrispettivo economico. Tali obiettivi erano già molto impegnativi nella precedente versione dell'Accordo Quadro. Infatti, relativamente agli imballaggi in plastica conferiti nel periodo 1 luglio 2007 – 30 giugno 2008, meno della metà dei rifiuti conferiti sono rientrati nella fascia qualitativa migliore e questo in maniera uniforme in tutte le Regioni, anche in quelle più virtuose.

*Grafico 1 – Distribuzione per fasce di qualità degli imballaggi in plastica conferiti a Corepla nel periodo 1/7/07 – 30/6/08*



Tali parametri qualitativi sono stati, con la terza edizione dell'Accordo Quadro Anci – Conai, ulteriormente “inaspriti” considerando che per quanto riguarda la raccolta della carta si è passati dal limite del 2% al limite dell'1,5% (prima fascia) e per quanto concerne la raccolta della plastica dal limite del 6% al 5% per i primi 3 anni ed al 4% per gli ultimi due anni dell'Accordo.

Tabella 2 – Confronto tra 1^ fascia di qualità AQ 2004-2008 e 2009-2013

<b>Filiera</b>	<b>AQ 2004-2008</b> (% frazione estranea)	<b>AQ 2009-2013</b> (% frazione estranea)
<b>Plastica</b>	0 – 6	0 – 5 (fino al 31/3/2012) 0 – 4 (dal 1/4/2012)
	<b>raccolta selettiva</b>	<b>raccolta selettiva</b>
<b>Carta</b>	0 – 2	0 – 2 (fino al 31/3/2010) 0 – 1,5 (dal 1/4/2010)
	<b>raccolta congiunta</b>	<b>raccolta congiunta</b>
	0 – 5	0 – 5 (fino al 31/3/2010) 0 – 3 (dal 1/4/2010)
<b>Vetro</b>	Allegato non sottoscritto	0 – 3
<b>Alluminio</b>	0 – 4	0 – 4
<b>Acciaio</b>	0 – 5	0 – 5
	<b>raccolta selettiva e</b>	<b>raccolta selettiva</b>
<b>Legno</b>	<b>congiunta</b>	0 – 5
	0 – 5	<b>raccolta congiunta non prevista</b>

Tale “notevole” spinta verso la qualità dei materiali, assolutamente condivisibile da parte delle imprese associate a Federambiente, non è stata però supportata da un adeguato incremento dei corrispettivi per la raccolta visto che quelli riconosciuti nel 2008 sono stati semplicemente indicizzati ad un valore pari ai 2/3 del tasso di inflazione reale.

*Tabella 3 – Confronto tra corrispettivi 1^ fascia di qualità*

*AQ 2004-2008 e 2009-2013*

<b>Filiera</b>	<b>AQ 2004-2008</b>	<b>AQ 2009-2013</b>
	<b>Anno 2008</b>	<b>Anno 2009</b>
	<b>(€/t)</b>	<b>(€/t)</b>
<b>Plastica</b>	270,46	276,41
<b>Carta</b>	88,06 (imballaggi)	90,00
<b>Vetro</b>	Allegato non sottoscritto	34,50
<b>Alluminio</b>	411,28	420,33
<b>Acciaio</b>	80,47	82,24
<b>Legno</b>	13,41 (imballaggi)	13,71

I costi per le attività di raccolta, d'altronde, non sono affatto trascurabili. Recenti studi realizzati da Federambiente dimostrano che raccogliere in modo differenziato carta, plastica e vetro costa rispettivamente e mediamente 140, 300 ed 80 €/t ma con estrema variabilità connessa alle molteplici metodologie di raccolta.

D'altronde, per poter conseguire gli ambiziosi obiettivi di raccolta differenziata imposti dalla normativa e per poter rispettare gli impegnativi parametri qualitativi previsti dall'Accordo Quadro Anci – Conai, le Imprese dovranno impegnarsi nello sviluppare metodologie di raccolta ad alta resa (porta a porta) e dovranno prevedere passaggi impiantistici necessari per la successiva selezione del materiale; tali attività, raccolta porta a porta e selezione del materiale, sono alquanto onerose e fanno salire i costi medi sopra indicati a valori ben più importanti e che possono arrivare a 300 €/t per la carta, 560 €/t per la plastica e 140 €/t per il vetro.

Tali valori risultano ancora più significativi se confrontati con gli attuali corrispettivi previsti dal nuovo Accordo Quadro Anci – Conai: a fronte infatti di un costo medio di 140 €/t e di uno massimo di 300 €/t per la raccolta differenziata della carta il Consorzio Comieco riconosce al massimo

un corrispettivo di circa 90 €/t; il consorzio Corepla riconosce al massimo un corrispettivo di 276 €/t contro un costo medio di 300 €/t ed uno massimo di 560 €/t ed il Coreve riconosce un corrispettivo massimo di 34,5 €/t (37,5 €/t per la fascia di eccellenza) contro un costo medio di 80 €/t ed uno massimo di 140 €/t.

Le Imprese ed i Comuni si trovano quindi tra l'incudine degli ambiziosi obiettivi di raccolta differenziata imposti dalla normativa (obiettivi che impongono l'attivazione di dispendiose metodologie di raccolta ad alta intercettazione) ed il martello dei bassi, se rapportati ai costi effettivi di raccolta, corrispettivi previsti dall'Accordo Quadro Anci – Conai correlati ad impegnativi livelli qualitativi richiesti (che impongono onerosi passaggi impiantistici di pulitura dei rifiuti differenziati).

Per poter far fronte a tutte le criticità evidenziate occorrerebbe:

- Aumentare il CAC e portarlo ai livelli medi europei;
- Rendere visibile il CAC al consumatore;
- Non far gravare sui cittadini i costi della raccolta differenziata;
- Aumentare i corrispettivi CONAI;
- Finanziare e programmare adeguatamente la comunicazione locale su prevenzione e recupero imballaggi.

Nel 2007 (ultimo dato reso disponibile da Conai, [www.conai.org](http://www.conai.org)), sulle 12.542.000 tonnellate immesse al consumo, sono state avviate a recupero + riciclo 8.403.000 tonnellate di imballaggi; di queste, 1.268.000 sono state avviate al recupero energetico, costituendo quindi una importante percentuale pari al 15% del totale del riciclo + recupero e pari al 10% dell'immesso al consumo.

D'altronde, dall'anno 2008 non viene riconosciuto più alcun corrispettivo per le imprese che gestiscono impianti di termovalorizzazione, nonostante l'importanza che queste attività rivestono nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi complessivi di recupero di materia ed energia dagli imballaggi e dai rifiuti più in generale. L'incenerimento con recupero di energia si è dimostrato, negli anni passati, un mezzo sussidiario al riciclaggio di materia, che deve comunque essere perseguito prioritariamente, consentendo di raggiungere l'obiettivo della minimizzazione dello smaltimento in discarica anche in aree ed in momenti in cui il riciclo è risultato, per svariati fattori, in difficoltà.

Si pensi ad esempio alla profonda crisi che ha investito nel 2008 il mercato dei pannelli in legno riciclato con evidenti impatti su tutte le attività di raccolta degli imballaggi in legno e delle frazioni merceologiche a questi similari, attività che si sono ridotte provocando perdite economiche notevoli ed immediate per Comuni ed Imprese di gestione del ciclo dei rifiuti: la possibilità del recupero energetico con riconoscimento di un corrispettivo avrebbe sicuramente fatto fronte a tale situazione ed è quello che si chiede di prevedere per poter evitare in futuro situazioni come quelle verificatesi nel 2008 e protrattasi nel 2009.

Non giova, inoltre, il clima di notevole incertezza normativa che aleggia attorno all'incenerimento con recupero energetico soprattutto con riferimento alla possibilità di accedere agli incentivi riservati alle fonti energetiche rinnovabili; non è un caso che in Italia sia sempre più difficile per le imprese programmare investimenti riguardo al recupero di energia dai rifiuti con conseguenze facilmente immaginabili sulla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani.

Lo stesso clima di incertezza è riservato anche al tema del passaggio dalla TARSU alla Tariffa, passaggio reso attualmente impossibile dal

“blocco” previsto dalle ultime Leggi Finanziarie: attualmente solo la minima parte dei Comuni italiani (circa 1.500) sono passati al nuovo sistema necessario per l’avvio dell’industrializzazione del settore dell’igiene urbana. Occorre quindi scongiurare in futuro ulteriori interventi di “blocco” per poter addivenire, in tempi ragionevoli, al completamento del passaggio alla Tariffa con la copertura integrale dei costi del servizio.

Un altro fattore di incertezza è poi costituito dalla mancata chiarezza in merito alla natura giuridica della Tariffa di Igiene ambientale: molteplici e tra loro contrastanti pronunce giurisprudenziali la classificano ora come corrispettivo ed ora come tributo, con evidenti conseguenze in merito alla corretta applicazione dell’IVA e con il rischio di ricorsi da parte delle associazioni dei consumatori. Le imprese associate alla Federambiente anche per questo aspetto si trovano nella spiacevole situazione di chi deve sottostare alle determinazioni del Ministero competente (Finanze) che asserisce che l’IVA va applicata e deve però anche gestire i rapporti con la clientela che, avvalendosi delle diverse Sentenze in materia, chiede la restituzione dell’IVA indebitamente, secondo loro, applicata.

Desta inoltre preoccupazione la situazione che si è venuta a creare in merito alla tariffazione del servizio di igiene ambientale nei confronti delle Istituzioni scolastiche statali. L’art. 33 bis della L. 31/08 di conversione del D.L. 248/07 ha infatti introdotto importanti novità in merito alla tassazione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti nei confronti delle Istituzioni scolastiche statali. L’articolo su richiamato stabilisce che, a decorrere dall’anno 2008, il Ministero della Pubblica Istruzione corrisponde ai Comuni la somma di 38,734 milioni di euro quale contributo forfetario complessivo per lo svolgimento del servizio di igiene urbana a carico delle Istituzioni scolastiche statali, da distribuire in funzione del numero di alunni iscritti. Federambiente, come associazione che raggruppa le Imprese

pubbliche di igiene ambientale, rappresenta anche la maggior parte delle aziende che gestiscono direttamente la Tariffa rifiuti sulla base delle disposizioni di cui al D.P.R. 158/99 “Metodo normalizzato per il calcolo della tariffa rifiuti” e che emettono direttamente fattura (ai sensi dell’art. 6 del DPR 633/1972) a carico dei soggetti obbligati al pagamento del corrispettivo. Con nota del novembre 2008 l’Istituto IFEL dell’ANCI ha emanato una circolare recante una interpretazione della norma ed in cui individua tre fattispecie: TARSU gestita direttamente dal Comune, TIA gestita direttamente dal Comune e TIA gestita da soggetto terzo (azienda delegata dal Comune). Non rilevando particolari criticità per quanto riguarda le prime due fattispecie, si evidenzia come le indicazioni fornite nel caso di Tariffa gestita direttamente da una Impresa introducono diversi aspetti di notevole problematicità. Infatti, l’IFEL ritiene che in questo caso *“il Comune assume il ruolo di mandatario, chiamato a ritrasferire al gestore del servizio le somme assegnategli dallo Stato. Trattandosi di mandato con rappresentanza, il gestore addebiterà la TIA allo Stato...”*

Se una siffatta interpretazione venisse confermata le Aziende sarebbero costrette ad emettere fattura ad un soggetto (lo Stato) che in realtà non ha rapporti diretti con l’Azienda stessa e riceverebbero il pagamento delle stesse da un ulteriore soggetto (il Comune); inoltre, si rileva come per il Ministero della Pubblica Istruzione sarebbe oltremodo gravoso procedere nella gestione del gran numero di fatture emesse.

Stante l’attuale situazione è oltremodo necessario addivenire ad un chiarimento che consenta alle Aziende di operare nel rispetto delle normative vigenti.

Sempre a proposito di prelievo tariffario è notorio, infine, che sia ormai impossibile procedere ad ulteriori aumenti, che però sarebbero resi necessari per poter adempiere alle disposizioni normative in merito agli

obiettivi di raccolta differenziata e per poter conseguire gli impegnativi limiti di qualità fissati dal nuovo Accordo Quadro Anci-Conai e dai relativi Allegati tecnici.

## **L'IMPEGNO DI FEDERAMBIENTE**

### **NELLA RIDUZIONE DEI RIFIUTI**

### **ED IL RAPPORTO CON L'ONR**

Federambiente, in qualità di rappresentante istituzionale del mondo delle imprese che gestiscono i rifiuti urbani, è da tempo impegnata nella promozione della corretta realizzazione di tutte le fasi della gestione integrata, secondo quanto previsto dalle norme comunitarie e nazionali, dalla fase prioritaria della prevenzione fino a quella del recupero di materia ed energia, ciascuna delle quali indispensabile in un moderno ciclo industriale.

La Federazione ritiene, in particolare, che nell'ottica della sostenibilità dello sviluppo sia oggi più che mai necessario affrontare la gestione dei rifiuti non solo incentivandone il recupero ma promuovendone la prevenzione, puntando cioè a ridurre a monte quantità e nocività per l'ambiente.

Per questo motivo fin dal 2002 la Federazione ha attivato una serie di progetti che ad oggi la pongono tra i principali interlocutori a livello nazionale in materia di gestione sostenibile del ciclo dei rifiuti.

## **Prevenzione dei rifiuti: le principali attività in ordine cronologico**

LUGLIO 2002

Apertura dei lavori del Forum Federambiente sulla prevenzione e la minimizzazione dei rifiuti con il coinvolgimento dei portatori di interesse istituzionali (Regioni, Province, Comuni, associazioni ambientaliste e dei consumatori) ed economici (industriali, artigiani, distribuzione commerciale) ed istituzione del Gruppo di Lavoro Federambiente sulla Prevenzione.

GIUGNO 2003

Primo convegno nazionale sulle politiche di prevenzione “Le politiche di prevenzione e minimizzazione dei rifiuti: dalle parole ai fatti” con l'intervento delle principali istituzioni ambientali nazionali.

FEBBRAIO 2004

Pubblicazione della Banca Dati Federambiente sulla prevenzione e minimizzazione dei rifiuti: un database telematico, accessibile al pubblico, contenente una raccolta di strumenti normativi, economici e volontari per l'applicazione di azioni di prevenzione e un'ampia rassegna nazionale, costantemente aggiornata, di esperienze di successo nella gestione innovativa dei rifiuti urbani.

MARZO 2004

Sigla del protocollo d'intesa tra Federambiente ed il Coordinamento Nazionale delle Agende 21 locali per la promozione dello sviluppo sostenibile.

LUGLIO 2004

Protocollo d'intesa tra Federambiente e l'Unione delle Province Italiane (UPI) per la promozione delle attività di prevenzione e per lo sviluppo e valorizzazione della Banca Dati Federambiente. Le attività progettate sulla base del protocollo prevedevano una serie di seminari formativi organizzati da Federambiente presso le province italiane. Il primo seminario si è tenuto a Roma il 13 ottobre 2005.

DICEMBRE 2004

Convenzione tra Federambiente e l'Osservatorio Nazionale Rifiuti (ONR) per l'elaborazione di linee guida nazionali sulla prevenzione e minimizzazione dei rifiuti.

NOVEMBRE 2006

Pubblicazione delle Linee guida Federambiente-ONR sulla prevenzione dei rifiuti urbani.

GIUGNO 2008

Avvio del ciclo di seminari tecnici regionali "Verso il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti: partire dalle esperienze locali" in collaborazione con Legambiente (8 seminari da giugno 2008 a febbraio 2009).

NOVEMBRE 2008

Coordinamento nazionale della 1° settimana europea sulla prevenzione dei rifiuti.

DICEMBRE 2008

Stipula della convenzione tra Federambiente e Osservatorio Nazionale Rifiuti per l'aggiornamento e sviluppo delle Linee Guida sulla prevenzione e minimizzazione della produzione dei rifiuti urbani e la predisposizione del documento di lavoro Verso il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti.

GENNAIO 2009

Sigla del protocollo di intesa tra Federambiente e Provincia di Roma su Attività di ricerca e sviluppo per l'individuazione di soluzioni innovative nel campo della gestione integrata del ciclo dei rifiuti con particolare attenzione alle attività di prevenzione.

### **Conclusioni**

La necessità d'investire sulla prevenzione dei rifiuti è sempre più stringente per uscire finalmente da una logica di breve periodo - condannata a portare a continue crisi ed emergenze - ed entrare nella prospettiva di un governo sostenibile di lungo periodo del ciclo beni/rifiuti.

Anche alla luce di quanto previsto dalla nuova direttiva quadro sui rifiuti (98/2008/CE), con gli obblighi puntuali in capo agli Stati membri in materia di prevenzione dei rifiuti, è ormai tempo che le istituzioni nazionali si facciano finalmente carico di questa fase strategica del ciclo beni/rifiuti, la più importante ma finora la meno applicata.

Come abbiamo visto, oggi anche in Italia esistono moltissime buone pratiche locali, molte delle quali raccolte nella Banca Dati Federambiente sulla prevenzione dei rifiuti. Tuttavia è evidente che sono soprattutto gli interventi a larga scala, ovvero quelli a livello nazionale, a fare davvero la differenza e cambiare i numeri in gioco. Difatti quello che tuttora manca è un intervento centrale, di governance del sistema, sia in termini di programmazione delle azioni necessarie sul ciclo di vita dei beni e dei prodotti - progettazione, produzione, distribuzione, consumo - sia di

comunicazione ed educazione del pubblico in generale e dei settori produttivi e commerciali in particolare.

L'attivazione di politiche di prevenzione nazionali prevede inoltre l'impegno e la partecipazione di più soggetti pubblici e privati e l'uso sinergico d'una pluralità di strumenti, normativi e fiscali, economici e negoziali, che sono comunque già in larga parte disponibili a livello nazionale e locale.

Occorre quindi porre le basi per il programma nazionale della prevenzione, così come previsto dalla direttiva quadro sui rifiuti, coinvolgendo e responsabilizzando tutti gli attori del ciclo beni/rifiuti, a partire dal settore produttivo e della distribuzione commerciale, ma anche attraverso una vasta azione d'informazione e sensibilizzazione del grande pubblico.

Si ritiene, infatti, che sia ormai tempo di promuovere una sensibilità diffusa su questi temi e di stimolare l'azione programmatica istituzionale. Le questioni inerenti la gestione dei rifiuti coinvolgono tematiche complesse di tipo sociale, economico, ambientale ma anche e soprattutto culturale: occorre che ognuno di noi cominci a ripensare e a modificare i propri comportamenti a partire dai gesti quotidiani, per riscoprire la cultura del risparmio e del recupero in contrapposizione a quella, purtroppo imperante, dell'usa e getta