



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore COSTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 APRILE 2009

Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,
in materia di responsabilità per lo smaltimento dei rifiuti speciali
e dei rifiuti tossici e nocivi

ONOREVOLI SENATORI. - Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, confermando quanto previsto dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, (cosiddetto «decreto Ronchi»), alla parte quarta (Norme in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) detta norme circa l'istituzione di appositi enti denominati ambiti territoriali ottimali (ATO), deputati a gestire l'intero ciclo dei rifiuti urbani e assimilati (dalla raccolta, al trasporto, al trattamento/smaltimento, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura). Gli ATO, in altre parole, dovrebbero provvedere alla cosiddetta «Gestione integrata dei rifiuti urbani» che comprenderebbe anche altri servizi di igiene pubblica quali lo spazzamento delle strade, la disinfezione e disinfezione delle aree pubbliche, il lavaggio delle strade, e così via.

Per effetto delle suddette disposizioni dovevano nascere in Italia non meno di 500 ATO formati ciascuno da un certo numero di comuni, individuati dalle regioni con appositi piani regionali, nel rispetto di alcune «linee guida» determinate dallo Stato. Essendo l'ATO non regolamentato da nessuna norma, i comuni dopo l'individuazione da parte dei piani regionali dovevano riunirsi in consorzi o altre forme di associazione previsti dalle norme. Fino ad oggi, in Italia sono pochi o nessuno gli ATO in attività che svolgono realmente la «gestione integrata dei rifiuti», la quasi totalità di quelli costituiti è attanagliata da gravi difficoltà operative, in molte zone non sono state nemmeno costituiti.

L'istituzione degli ATO può sembrare a prima vista, in linea teorica, un formidabile strumento per affrontare e risolvere il decennale problema della gestione dei rifiuti in

quanto si propone (comma 1 dell'articolo 200):

- il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di «gestione integrata dei rifiuti»;
- il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali;
- la valutazione adeguata del sistema stradale e ferroviario al fine di ottimizzare i trasporti.

In realtà si tratta di propositi fuorvianti, del tutto irraggiungibili con lo strumento organizzativo proposto, che si sta rilevando incapace e idoneo solo a sperperare denaro pubblico. Gli ATO, infatti, laddove costituiti, si vanno rilevando essere nuovi e costosi.

Con la «gestione integrata dei rifiuti» si è voluto mettere insieme, ovvero «integrare», due fasi distinte della gestione, molto diverse fra di loro: la fase di raccolta e trasporto dei rifiuti organismi che si sovrappongono ai tanti enti inutili di cui il Paese è costellato e sui quali si concentra sempre più una crescente avversione da parte dell'opinione pubblica. Organismi costosi in quanto, dove operanti, vi è stata la corsa alle nomine del personale ritenuto necessario (direttori generali, amministrativi, tecnici, e così via) e alle cariche da conferire. Per non ricordare l'affidamento a tecnici esterni di compiti vari (come per esempio l'elaborazione dei cosiddetti «piani d'ambito»). Incapaci di operare in quanto il fine di conseguire la «gestione integrata dei rifiuti» è errato in linea di principio.

Con la gestione integrata dei rifiuti si è voluto mettere insieme, ovvero integrare, due fasi distinte della gestione molto diverse tra di loro: la fase di raccolta e trasporto dei rifiuti e quella del trattamento/smaltimento.

La prima non presenta e non consente di conseguire alcuna economia di scale per sua stessa natura. Un comune di ridotte dimensioni provvedere alla raccolta e trasporto con pochi addetti, basso numero di cassonetti e con l'utilizzo di piccoli automezzi. Ed è illusorio pensare di utilizzare le stesse macchine per servire più comuni, in quanto oltre che accrescere i costi di trasporto e quelli di manutenzione, si incorrerebbe anche nell'aumento proporzionale dei costi della manodopera che, come è noto non può superare determinate ore di lavoro al giorno (6 ore e 10 minuti per 6 giorni la settimana). Il contrario avverrà per i comuni di grandi dimensioni ove si utilizzeranno in proporzione macchine di maggiori dimensioni, maggior numero di addetti e così via.

Non così per la fase del trattamento/smaltimento ove la necessità di servire più comuni è imperativa se si vogliono conseguire economie di scala. Questa fase infatti richiede l'uso di impianti di determinate dimensioni minime, al di sopra delle quali la gestione diventa economicamente accettabile. Un impianto di termovalorizzazione, per esempio presenta costi operativi minimi al di sopra di una soglia di potenzialità di trattamento di 200 tonnellate al giorno. Diventa indispensabile dunque aggregare un numero minimo di comuni per assicurare tali quantità. Per questa fase l'istituzione di ATO o meglio ancora di consorzi di comuni potrebbe apparire utile anche se non del tutto indispensabile. Rimarrebbe pienamente valido l'obbligo per le regioni di individuare nei rispettivi piani i comuni da raggruppare, localizzando gli impianti in zone ove si minimizzano i costi totali di trasporto e le tariffe da praticare. La gestione potrebbe essere affidata agli stessi comuni consorziati o a ditte private.

Obbligando invece gli stessi comuni riuniti in consorzi a gestire anche la fase della rac-

colta/trasporto dei rifiuti urbani prodotti, non si semplificano le procedure, non si riducono i costi e si creano inutili difficoltà ed inconvenienti di ogni genere. Innanzitutto si unificano le modalità dei servizi nonostante i comuni, anche quelli vicini, sono generalmente diversi tra di loro sia sotto l'aspetto urbanistico - geografico, sia sotto l'aspetto produttivo derivanti dalle attività economiche prevalenti. Il piano d'ambito, che dovrebbe prevedere l'organizzazione dei servizi, in realtà complica le procedure e allunga i tempi operativi (basti pensare che lo stesso piano deve essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), il che è del tutto assurdo visto che si tratta di raccolta e trasporto dei rifiuti, la cui gestione tutela necessariamente l'ambiente). Individuare una ditta, attraverso una procedura di gara ad evidenza pubblica, che sia in grado di svolgere tutti i compiti e cioè idonea sia nella gestione di impianti complessi di trattamento/smaltimento che della raccolta/trasporto, non è del tutto semplice e pone fuori gioco quelle specializzate, le sole in grado di eseguire i vari compiti con efficienza e a costi più bassi. Inoltre i singoli comuni, gli unici in grado di conoscere le esigenze locali da soddisfare, vengono del tutto allontanati dalla gestione, nel mentre i singoli abitanti-utenti vengono poi chiamati a sostenere costi determinati da amministratori non tutti direttamente eletti e quindi irresponsabili elettoralmente dei risultati ottenuti. Appaiono a questo riguardo del tutto inefficaci i compiti ancora lasciati ai comuni dall'articolo 198.

Accertato tutto ciò si propongono le seguenti modifiche al decreto legislativo n. 152 del 2006 con lo scopo di eliminare gli inconvenienti suddetti e migliorare il quadro normativo e l'efficienza dei servizi alla luce dell'esperienza maturata sinora.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, , sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 195, comma 1, la lettera *b)* è abrogata;

b) all'articolo 196, comma 1:

1) la lettera *g)* è sostituita dalla seguente:

«*g)* la *a* delimitazione, nel rispetto delle linee guida generali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera *m)*, degli ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione degli impianti di trattamento e smaltimento»;

2) la lettera *i)* è abrogata;

c) all'articolo 197, comma 1, lettera *d)*, le parole: «l'Autorità d'ambito ed» sono soppresse;

d) all'articolo 198:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«*1.* I comuni provvedono, singolarmente o in forma consorziata o in altra forma associativa, alla gestione della raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati, da avviare al trattamento e smaltimento, in regime di privativa, secondo le leggi e le disposizioni comunitarie che disciplinano il settore anche in tema di affidamento dei servizi pubblici locali»;

2) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«*3.* I comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia e all'ATO ovvero al consorzio o altre forme associative dei comuni, tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste»;

e) all'articolo 199, comma 3:

1) la lettera *e)* è sostituita dalla seguente:

«*e)* la promozione della gestione, nelle fasi di smaltimento e recupero, per ambiti territoriali ottimali»;

2) la lettera *m)* è sostituita dalla seguente:

«*m)* le misure atte a promuovere la regionalizzazione dello smaltimento e recupero dei rifiuti urbani»;

f) all'articolo 200:

1) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Organizzazione territoriale del servizio di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani»;

2) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. La gestione dei rifiuti urbani, per quanto attiene le fasi di smaltimento e recupero, è organizzata sulla base degli ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere *m)*, *n)* ed *o)*, e secondo i seguenti criteri:

a) conseguimento di economie di scala e conseguente minimizzazione dei costi di gestione attraverso adeguate dimensioni degli impianti, sulla base di parametri fisici demografici tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;

b) valutazione del sistema della rete stradale e ferroviaria dei trasporti al fine di minimizzare le distanze da percorrere, tenendo conto anche degli altri parametri influenti, quali l'intensità del traffico veicolare in atto, le condizioni delle strade, la sicurezza degli utenti, le velocità ottimali, la presenza di divieti;

c) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;

d) ricognizione di impianti di smaltimento e trattamento dei rifiuti già realizzati e funzionanti e consequenziale individuazione dell'ATO, come comuni da consorzicare, al fine di assicurare i criteri di cui ai punti a) e b);

e) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità»;

g) l'articolo 201 è sostituito dal seguente:

«Art. 201. - (*Disciplina del servizio di gestione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani*). - 1. Al fine dell'organizzazione del servizio di gestione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di sei mesi della data di entrata in vigore delle presenti disposizioni disciplinano le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi si costituiscano in consorzi o altre forme associative, ai quali è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

2. Al consorzio di comuni o altra forma associativa, costituito in ciascun ambito territoriale ottimale, delimitato dalla competente regione, al quale gli enti locali partecipano, è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione degli impianti di smaltimento e trattamento dei rifiuti.

3. Il consorzio, o altra forma associativa, organizza il servizio e determina gli obiettivi da perseguire per garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza; a tal fine adotta un apposito regolamento in conformità a quanto previsto dall'articolo 203, comma 3.

4. Per la gestione del servizio di smaltimento e trattamento e per il perseguimento degli obiettivi determinati dalle norme in vigore, è affidata al consorzio o a altra forma associativa, ai sensi dell'articolo 202 e nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale sull'evidenza pubblica, la realizzazione degli impianti;

5. In ogni ATO:

a) è raggiunta, nell'arco di cinque anni dalla sua costituzione, l'autosufficienza di smaltimento anche, ove opportuno, attraverso forme di cooperazione e collegamento con altri soggetti pubblici e privati;

b) è garantita la presenza di almeno un impianto di trattamento a tecnologia complessa, compresa una discarica di servizio.

6. La durata della gestione da parte dei soggetti affidatari, non inferiore a quindici anni, è disciplinata dalle regioni in modo da consentire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità»;

h) l'articolo 202 è sostituito dal seguente:

«Art. 202. - (*Affidamento del servizio*). -
1. Il consorzio o altra forma associativa aggiudica il servizio di gestione dello smaltimento e recupero dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni nonché con riferimento all'ammontare del corrispettivo per la gestione svolta, tenuto conto delle garanzie di carattere tecnico e delle precedenti esperienze specifiche dei concorrenti, secondo modalità e termini definiti con decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia.

2. I soggetti partecipanti alla gara possono formulare, con apposita relazione tecnico illustrativa allegata all'offerta, proposte di miglioramento continuo dei fattori ambientali,

proponendo un proprio piano di gestione indirizzato al raggiungimento di obiettivi autonomamente definiti.

3. Nella valutazione delle proposte si tiene conto, in particolare, del peso che grava sull'utente sia in termini economici, sia di complessità delle operazioni a suo carico.

4. Gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio sono conferiti in comodato ai soggetti affidatari del medesimo servizio.

5. I nuovi impianti vengono realizzati dal soggetto affidatario del servizio o direttamente, ai sensi dell'articolo 113, comma 5-ter, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove sia in possesso dei requisiti prescritti dalla normativa vigente, o mediante il ricorso alle procedure di cui al codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ovvero secondo lo schema della finanza di progetto di cui al medesimo decreto legislativo n. 163 del 2006.

6. Il personale che, alla data di affidamento del servizio o comunque otto mesi prima dello stesso affidamento del servizio, appartenga alle amministrazioni comunali, alle aziende ex municipalizzate o consortili e alle imprese private, anche cooperative, che operano al servizio di impianti esistenti, sarà soggetto, ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro, al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio di smaltimento e recupero dei rifiuti, con la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in atto. Nel caso di passaggio di dipendenti di enti pubblici e di ex aziende municipalizzate o consortili e di imprese private, anche cooperative, al nuovo gestore del servizio, si applica, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del trasferimento del ramo di azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile»;

i) l'articolo 203 è sostituito dal seguente:

«Art. 203. - (*Schema tipo di contratto di servizio di smaltimento e trattamento*). - 1. I rapporti tra i consorzi o altre forme associative e i soggetti affidatari del servizio sono regolati da contratti di servizio, da allegare ai capitolati di gara, conformi ad uno schema tipo adottato dalle regioni in conformità ai criteri ed agli indirizzi di cui all'articolo 195, comma 1, lettere *m)*, *n)* ed *o)*.

2. Lo schema tipo prevede:

a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;

b) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;

c) la durata dell'affidamento, comunque non inferiore a quindici anni;

d) i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione del servizio;

e) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio;

f) i princìpi e le regole generali relativi alle attività ed alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio ed al corrispettivo, le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte;

g) gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni;

h) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i princìpi del codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo;

i) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;

l) la facoltà di riscatto secondo i princìpi di cui al titolo I, capo II, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902;

m) l'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione;

n) idonee garanzie finanziarie e assicurative;

o) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze.

3. Ai fini della definizione dei contenuti dello schema tipo di cui al comma 2, i consorzi o altre forme associative operano la ricognizione delle opere ed impianti esistenti, trasmettendo alla regione i relativi dati. Le autorità consortili o delle altre forme associative inoltre, ai medesimi fini, definiscono le procedure e le modalità, anche su base pluriennale, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalle disposizioni di cui alla presente parte ed elaborano, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalle regioni, un piano comprensivo di un programma degli interventi necessari, accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo. Il piano finanziario indica, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi derivanti dall'applicazione della tariffa sui rifiuti per il periodo considerato»;

l) l'articolo 204 è sostituito dal seguente:

«Art. 204. - (*Gestioni esistenti*). - 1. Gli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati sono di titolarità pubblica. I soggetti che esercitano la gestione di tali impianti di titolarità pubblica, anche in economia, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, continuano a gestirli fino alla scadenza delle relative convenzioni e contratti.

2. Gli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati di proprietà di imprese private devono essere ce-

duti al comune, nel cui territorio sono ubicati, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, mediante accordi fra le parti circa la valutazione dei costi, le modalità e i sistemi di pagamento. Il costo dell'impianto può essere anche ammortizzato con quote da comprendere nella tariffa di smaltimento e trattamento, lasciando in gestione lo stesso impianto alla stessa impresa proprietaria. Trascorso tale termine in assenza del trasferimento di proprietà, il comune interessato procede all'esproprio secondo le procedure e le norme in vigore.

3. Qualora il comune, trascorsi sei mesi, non provveda agli adempimenti di cui al comma 2, il Presidente della giunta regionale esercita, entro novanta giorni, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, i poteri sostitutivi, nominando un commissario *ad acta* che avvia entro quarantacinque giorni le procedure di esproprio, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali. Qualora il commissario regionale non provveda nei termini così stabiliti, spettano al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i poteri sostitutivi preordinati al completamento della procedura di esproprio. La mancata osservanza dei termini perentori suddetti configurano a carico degli interessati, sindaco e Presidente della giunta regionale, il reato di omissioni di atti di ufficio e, se decorrono le circostanze, anche il reato di interruzione di pubblico servizio oltre ad altri reati che di volta in volta sono individuati dagli uffici inquirenti, salvo che gli stessi non dimostrino l'esistenza di cause di forza maggiore.

4. Alla scadenza, ovvero alla anticipata risoluzione, delle gestioni di cui al comma 1, i beni e gli impianti delle imprese già concessionarie sono trasferiti direttamente all'ente locale concedente nei limiti e secondo le modalità previste dalle rispettive convenzioni di affidamento»;

m) l'articolo 205 è sostituito dal seguente:

«Art. 205. - (*Misure per incrementare la raccolta differenziata*). - 1. In ogni ambito territoriale ottimale deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari ad almeno il sessantacinque per cento entro il 31 dicembre 2012.

2. La frazione organica umida separata fisicamente dopo la raccolta e finalizzata al recupero complessivo tra materia ed energia, secondo i criteri dell'economicità, dell'efficacia dell'efficienza e della trasparenza del sistema, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 1.

3. Nel caso in cui a livello di ATO non sia conseguito l'obiettivo minimo previsto dal presente articolo, è applicata un'addizionale del 20 per cento al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica, a carico dei comuni la cui raccolta differenziata è al di sotto dello stesso obiettivo, istituito dall'articolo 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

4. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dello sviluppo economico d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni vengono stabilite la metodologia e i criteri di calcolo delle percentuali di cui ai commi 1 e 2, nonché la nuova determinazione del coefficiente di correzione di cui all'articolo 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e successive modificazioni, in relazione al conseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1.

5. Sino all'emanazione del decreto di cui al comma 4 continua ad applicarsi la disciplina attuativa di cui all'articolo 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e successive modificazioni.

6. Le regioni tramite apposita legge, e previa intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, possono indicare maggiori obiettivi di riciclo e recupero».