

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1021**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori SODANO, RUSSO SPENA, RAME, ROSSI  
Fernando, CONFALONIERI, ALFONZI, GRASSI e VALPIANA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 SETTEMBRE 2006**

---

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18  
agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consi-  
gli comunali per mancato conseguimento degli obiettivi di  
raccolta differenziata dei rifiuti urbani

---

ONOREVOLI SENATORI. – La realizzazione di una gestione integrata dei rifiuti ispirata alla prospettiva «Rifiuti zero» e fondata sulla prevenzione della loro produzione e sulla raccolta differenziata appare l'unica possibilità di consegnare alle generazioni future un territorio vivibile ed abitabile e non un'immensa e desolata discarica. La creazione di un sistema di gestione dei rifiuti al passo coi tempi è l'unico modo per garantire piena efficacia ai diritti costituzionali alla salute e al libero e pieno sviluppo della personalità dei cittadini. La raccolta differenziata, insieme alla riduzione del volume, della quantità e della pericolosità dei rifiuti stessi, è una delle colonne portanti di un efficace sistema integrato di gestione dei rifiuti. Solo attraverso il recupero di materiali, di energia e di calore nonché attraverso il loro riuso e riciclaggio si possono raggiungere gli obiettivi comunitari di prevenzione, minimizzazione e recupero dei rifiuti (direttiva 2006/12/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti, e direttiva 94/62/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio).

Un sistema di gestione dei rifiuti che non riconosce il ruolo fondamentale della raccolta differenziata produce notevoli diseconomie, comportando costi elevati legati principalmente al massiccio ricorso allo smaltimento. Tali diseconomie si risolvono nella sottrazione di ingenti risorse pubbliche che potrebbero essere utilizzate altrimenti, in attività di rilievo sociale in grado di offrire servizi migliori ai cittadini in settori decisivi quali i trasporti, l'assistenza, la sanità e la scuola. Il *surplus* di costi, causato da sistemi di gestione dei rifiuti inadeguati, costituisce un fattore di disegualianza sociale. L'ineffi-

cienza economica di un tale sistema diminuisce la disponibilità finanziaria delle pubbliche autorità, ostacolando l'azione che esse sono tenute a svolgere per garantire a tutti i cittadini un'esistenza libera e dignitosa. Come dimostrano gli emblematici casi dell'emergenza rifiuti emersi in alcune regioni del Paese, un sistema di gestione dei rifiuti non fondato sulla raccolta differenziata determina situazioni di grave pericolo per la salute degli individui. Le discariche di rifiuti sono masse di materiale in continua trasformazione, che liberano gas, liquami, e sostanze nocive, causa di inquinamento irreversibile. Ogni giorno in Italia numerose persone sono drammaticamente esposte ai rischi derivanti dall'accumularsi incontrollato di rifiuti nelle strade, dal saturarsi delle discariche autorizzate e dal proliferare di quelle abusive. È evidente che le proposte di moltiplicare le discariche e gli inceneritori sono di dubbia sostenibilità: sempre più arduo diventa trovare spazi – cave abbandonate, valli isolate – in cui aprire nuove discariche.

Ai rischi per la salute delle persone si aggiungono poi i pericoli per la legalità e la sicurezza pubblica: una gestione dei rifiuti che non si basa sulla raccolta differenziata è inefficiente e tende a produrre quantità incrementali di rifiuti. È fin troppo noto come gestioni inefficienti attirano l'interesse di quelle organizzazioni criminali dedite al traffico illecito e allo smaltimento illegale dei rifiuti.

Nel 2003-2004, in Italia sono stati prodotte 131 milioni di tonnellate di rifiuti, di cui 31 milioni di rifiuti urbani, 57,7 milioni di rifiuti speciali (di cui 504 milioni costituiti da rifiuti pericolosi) ed oltre 42 milioni di tonnellate di rifiuti del settore edilizio. Rispetto al 2003, nel 2004 si è registrata un'ul-

teriore crescita dei rifiuti urbani (+ 3,7 per cento), dei rifiuti speciali non pericolosi (+ 5,2 per cento), dei rifiuti pericolosi (+ 10 per cento) e di quelli da costruzioni e demolizioni (+ 12,2 per cento). La produzione di rifiuti urbani è stata negli ultimi anni costantemente in crescita, con un aumento dell'11,3 per cento tra il 1999 e il 2004. In particolare, nel 2004 si è registrato un forte tasso di crescita rispetto al 2003 (+ 3,7 per cento).

È evidente che le politiche di controllo, di prevenzione e di riduzione alla fonte della produzione dei rifiuti sinora attuate non sono state in grado di contrastare il tasso di crescita della produzione dei rifiuti. Questo è particolarmente vero nel settore dei rifiuti urbani, in ordine ai quali va rilevato che nelle regioni del Nord, con il 45 per cento della popolazione italiana, si produce il 45 per cento dei rifiuti urbani, mentre al Centro, con il 20 per cento della popolazione, si produce il 22 per cento di rifiuti urbani e al Sud, con il 36 per cento della popolazione, si produce il 32 per cento dei rifiuti urbani. La produzione dei rifiuti urbani *pro capite* è cresciuta da 492 kg/*pro capite* nel 1999 a 533 kg/ab/anno nel 2004.

Sebbene la raccolta differenziata dei rifiuti urbani abbia superato, nel 2004, i 7 milioni di tonnellate, crescendo progressivamente negli ultimi anni (+ 10 per cento tra il 2003 e il 2004), rimane il fatto che, nel solo 2004, sono stati smaltiti in discarica una quantità di rifiuti urbani e di residui da trattamenti di rifiuti urbani pari al 56,9 per cento dei rifiuti urbani prodotti in Italia, con un valore del 45 per cento al Nord, del 69,5 per cento al Centro, e del 73,2 per cento al Sud.

Occorre certamente ricordare gli sforzi compiuti sul piano della raccolta dei rifiuti urbani, a livello locale, dove in molti casi la raccolta differenziata è andata crescendo. Dal 1999 la raccolta indifferenziata è andata calando da 24,6 milioni di tonnellate a 23,5 milioni nel 2003, con un'inversione di tendenza nel 2004, quando si è registrata una

crescita a 24 milioni di tonnellate. La raccolta differenziata è cresciuta da 3,7 milioni di tonnellate a 6,4 milioni di tonnellate nel 2003, a 7,0 milioni di tonnellate nel 2004 (il 22,7 per cento della produzione di rifiuti urbani). Nel 2004, sul totale della raccolta differenziata nazionale, si è registrata una diminuzione relativa nel Nord (70 per cento nel 2004, 71 per cento nel 2003, mentre era il 73 per cento nel 2002), una crescita nel Centro (dal 16 per cento al 17,8 per cento) ed una crescita nel Sud dal 10 per cento all'11,6 per cento. Al Nord, nel 2004, la percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti prodotti era pari al 35,5 per cento (33,5 per cento nel 2003 e 30,5 per cento nel 2002), al Centro un tasso di raccolta del 18,35 per cento (era al 17,7 per cento nel 2003 e al 15 per cento nel 2002) e al Sud dell'8,1 per cento (era del 7,7 per cento nel 2003 e del 6 per cento nel 2002). Nel 2003 due regioni - Lombardia e Veneto - hanno raggiunto un tasso di raccolta differenziata, rispettivamente del 40,9 per cento (36 per cento nel 2002) e del 43,9 per cento (39 per cento nel 2002), che ha consentito loro di raggiungere e superare l'obiettivo del 35 per cento fissato dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, cosiddetto «decreto Ronchi». Trentino, Piemonte, Emilia Romagna e Toscana hanno raggiunto percentuali di raccolta differenziata comprese tra il 29,7 per cento e il 37,8 per cento (erano tra il 22 per cento e il 25 per cento nel 2002), Umbria, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, percentuali tra il 20,2 e il 26,8 (erano al 13 per cento nel 2002), Campania, Abruzzo e Marche, percentuali tra il 10,6 per cento e il 16,2 per cento, mentre tutte le altre regioni hanno registrato raccolte differenziate inferiori al 10 per cento.

Dai dati sopra riportati emerge con tutta evidenza che l'Italia si trova oggi di fronte ad un vero e proprio bivio: o si realizza un generalizzato salto di qualità nella raccolta differenziata o si rimane definitivamente invischiati nella logica perdente e devastante

dello smaltimento quale punto di arrivo prevalente e «naturale» del rifiuto.

Si tratta allora di muoversi con assoluta decisione e convinzione nella direzione della raccolta differenziata, non solo coinvolgendo i cittadini nell'ambito di campagne di informazione ed educazione ambientale, ma anche conferendo effettiva vincolatività agli obiettivi percentuali già stabiliti da norme vigenti (articolo 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) al fine di responsabilizzare al massimo gli amministratori locali e di sollecitare il loro convinto impegno sul fronte della realizzazione di un efficiente sistema di raccolta differenziata.

Su questo fronte si registrano purtroppo, accanto ad atteggiamenti e a pratiche amministrative e gestionali di forte dinamismo positivo, anche situazioni locali di grave immobilismo, se non addirittura di latitanza delle amministrazioni competenti. Queste situazioni devono essere superate per dare a tutti i cittadini italiani, in qualsiasi parte del territorio nazionale essi vivano, la possibilità di non vedere quotidianamente minacciati i loro diritti sociali e individuali e la loro qualità della vita dagli effetti negativi di un sistema di gestione dei rifiuti inadeguato ed inefficiente.

Proprio al fine di responsabilizzare al massimo gli amministratori locali, il presente disegno di legge introduce tre nuovi commi nell'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Questo è un primo passo nel tentativo di adeguare la legislazione italiana agli *standard* ambientali europei ed in particolare nel difficile percorso di creare un sistema integrato

di gestione dei rifiuti capace di rispondere all'attuale emergenza in materia.

Con il primo di tali nuovi commi si stabilisce che il consiglio comunale viene sciolto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la regione, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, quando all'interno del territorio comunale non è assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime: almeno il 40 per cento entro il 31 dicembre 2007; almeno il 50 per cento entro il 31 dicembre 2009; almeno il 60 per cento entro il 31 dicembre 2011.

Con il secondo dei nuovi commi si prevede che, per gli anni successivi al 2011, la percentuale minima di raccolta differenziata da assicurare da parte dell'ente locale sia stabilita con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano, in vista di una progressiva riduzione della quantità di rifiuti inviati in discarica e nella prospettiva di rendere concretamente realizzabile l'obiettivo «Rifiuti zero».

Con il terzo dei nuovi commi, infine, si dispone che, nel caso di mancato raggiungimento delle suddette quote percentuali, la regione segnala al prefetto gli enti inadempienti e il prefetto invita gli enti medesimi ad adempiere all'obbligo nel termine di sei mesi. Decorso infruttuosamente il termine di sei mesi, il prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio comunale.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. All'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, dopo il comma 2-*bis* sono inseriti i seguenti:

«2-*ter*. Il consiglio comunale viene sciolto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la regione, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, quando all'interno del territorio comunale non è assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime:

a) almeno il 40 per cento entro il 31 dicembre 2007;

b) almeno il 50 per cento entro il 31 dicembre 2009;

c) almeno il 60 per cento entro il 31 dicembre 2011.

2-*quater*. Per gli anni successivi al 2011, la percentuale minima di raccolta differenziata dei rifiuti urbani da assicurare da parte dell'ente locale è stabilita con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano, in vista di una progressiva riduzione della quantità di rifiuti inviati in discarica e nella prospettiva di rendere concretamente realizzabile l'obiettivo "Rifiuti zero" come definito dalle associazioni ambientaliste più rappresentative.

2-*quinqies*. In caso di inosservanza delle percentuali di cui al comma 2-*ter*, nonché

di quelle stabilite ai sensi del comma 2-*quater*, la regione segnala al prefetto gli enti inadempienti. Il prefetto invita gli enti che non vi abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo di rispetto delle suddette percentuali nel termine di sei mesi. Decorso infruttuosamente tale termine, il prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio».



