

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore Paola Gazzolo, relativa alla clausola valutativa legge regionale n. 16 del 2015 "Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996, n. 31 (disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)"

(oggetto assembleare 6059/2018)

(A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari)

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare III, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione, che si allega, e non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La Clausola valutativa della legge regionale n. 16 del 2015 prevede che l'Assemblea legislativa eserciti il controllo sull'attuazione della legge e ne valuti i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi previsti dall'articolo 1, norma che delinea gli obiettivi e le finalità della legge. La clausola prevede una prima relazione, prevista entro il 2017, finalizzata evidentemente, a fornire un primo quadro sullo stato di prima attuazione della legge; una seconda relazione, prevista con cadenza triennale. Per le relazioni è espressamente prevista la possibilità di avvalersi del contributo dell'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia e dell'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti (Atersir).

La clausola precisa che la relazione, da presentare alla competente Commissione assembleare, deve fornire informazioni:

- a) circa gli obiettivi di cui all'articolo 1, comma 6, sulla base dei dati contenuti nel Rapporto sulla gestione dei rifiuti elaborato annualmente dall'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia;
- b) sul funzionamento del Fondo d'ambito di incentivazione alla prevenzione e riduzione dei rifiuti, sui destinatari dei relativi contributi alla luce della verifica biennale prevista dall'articolo 4;
- c) sulle percentuali e sui quantitativi di rifiuti smaltiti.

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione di Giunta

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione

1.1 Procedura di consegna della relazione

La clausola valutativa prevede per la prima relazione il termine dell'anno 2017; la relazione è pervenuta a inizio 2018, quindi sostanzialmente nei termini.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione non segue la struttura della clausola, ma richiama gli articoli della legge nei quali sono enucleati i principali obiettivi o gli adempimenti indicati nella legge stessa; per ciascuno degli articoli richiamati identifica e sottolinea, per l'appunto, i rispettivi obiettivi e adempimenti previsti. La relazione si sviluppa illustrando quali interventi sono stati sviluppati per raggiungere i singoli obiettivi e per adempiere agli impegni assunti con la legge.

Sotto il profilo metodologico, la relazione spiega che i principi e le azioni individuati dalla legge 16 hanno trovato applicazione nel Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), approvato nel maggio 2016; il Piano rappresenta il principale strumento operativo per il raggiungimento, entro il 2020, degli obiettivi della legge. Tuttavia, il breve arco temporale intercorso dall'approvazione del PRGR non consente di valutare i risultati concreti dell'attuazione della legge sulla gestione dei rifiuti in termini di miglioramento dei target individuati, tanto più se si tiene conto, come la relazione sottolinea, che i dati "certificati" oggi disponibili risalgono al 2016 (o in alcuni casi al 2015). La relazione si concentra, quindi, sulla descrizione delle iniziative già avviate dalla Giunta per favorire la transizione verso un'economia circolare (un sistema economico pensato per potersi rigenerare da solo), ritenute necessarie al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità definiti dalla legge.

Gli obiettivi di cui all'articolo 1, comma 6, fanno riferimento alla necessità di raggiungere entro il 2020 alcuni obiettivi minimi:

- la riduzione della produzione pro-capite dei rifiuti urbani dal 20 al 25 per cento, rispetto alla produzione del 2011;
- la raccolta differenziata al 73 per cento;
- il 70 per cento di riciclaggio di materia.

Nella relazione vengono indicati i primi risultati raggiunti nella direzione richiesta: in particolare, si segnala un aumento dell'1,1 % nella raccolta differenziata rispetto al 2015.

Invece, con riguardo ai rifiuti indifferenziati residui si registrano volumi pari a 254 kg/ab (-8 kg/ab rispetto al 2015). In riferimento al tasso di riciclaggio, nel 2015 sono stati avviati a riciclo di materia il 55% dei rifiuti urbani prodotti. Per il 2016 si stima che tale valore aumenterà di 1-2 punti percentuali.

La relazione è molto ricca di tabelle che consentono di disaggregare i dati a livello provinciale: con riguardo alla produzione pro-capite di rifiuti e alle percentuali di raccolta differenziata si evidenziano situazioni di disomogeneità nelle diverse realtà territoriali.

Come già anticipato, la relazione è soprattutto rivolta a presentare gli atti che la Giunta ha adottato per la prima attuazione della legge. Alle pagine 4 e 5 è riportata una tabella che aiuta a visualizzare quanto è stato fatto in relazione ai singoli articoli della legge e agli adempimenti in essi previsti.

Tra questi si segnala l'istituzione del "Forum permanente per l'economia circolare", che dovrebbe consentire ai diversi portatori d'interesse di fornire il proprio contributo alle decisioni pubbliche fornendo informazioni, opinioni, proposte. Con la delibera istitutiva la Giunta regionale ha previsto che, in una prima fase, le attività del Forum si sviluppassero attraverso il processo partecipativo "Chiudi il cerchio"; il percorso si è sviluppato tra settembre 2016 e luglio 2017 e ha visto l'organizzazione di una serie di attività (convegni, workshop) con i diversi portatori d'interesse, l'implementazione di una piattaforma on-line per la pubblicazione dei documenti e l'attivazione di forum e sondaggi. Nella relazione si dà

conto dell'ottima partecipazione che il percorso ha ricevuto, con 2747 visitatori della piazza virtuale e 50 partecipanti agli incontri, tra i quali imprenditori, ambientalisti, e rappresentanti degli Enti locali e del mondo dell'associazionismo.

Tra gli interventi realizzati in attuazione della legge, la relazione dedica un capitolo alla "Promozione dei centri comunali per il riuso e definizione di linee guida applicative", in attuazione a quanto previsto dall'articolo 3 comma 11: come stabilito dalla disposizione, con la deliberazione n. 1240/2016, la Giunta ha adottato le "Linee guida per il funzionamento dei centri comunali del riuso" ed ha istituito un primo Elenco regionale dei centri comunali del riuso. Si tratta di strutture nelle quali è possibile portare beni dei quali non ci si serve più, ma che sono ancora suscettibili di utilizzo, eventualmente anche a seguito di un'attività di manutenzione.

Tra le azioni realizzate in questo ambito, è stata anche prevista una linea di finanziamento, nell'ambito del Fondo incentivante (la linea LFB2) e sono stati attivati, da parte di Atersir, sia per il 2016 che per il 2017, specifici bandi per l'assegnazione di contributi per la realizzazione e l'adeguamento di centri comunali del riuso.

In un'ottica di valutazione della legge, appare interessante la segnalazione che, con l'istituzione degli elenchi regionali, sarà possibile, oltre che avere una fotografia della diffusione dei centri del riuso sul territorio, monitorare gli effetti delle azioni attivate: infatti, nelle linee guida si prevede che i centri del riuso iscritti nei rispettivi elenchi comunichino annualmente alla Regione, entro il 30 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, i dati relativi alle tipologie ed ai quantitativi di beni usati in ingresso ed in uscita al fine di quantificare la riduzione della produzione di rifiuti derivante dall'attività di tali centri.

Un altro intervento sul quale la relazione riferisce e che viene ritenuto uno strumento cardine per l'attuazione degli obiettivi definiti dall'art. 1, comma 6 della legge, anche sulla base delle previsioni del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) che attribuisce a tale strumento un contributo all'obiettivo di riduzione per un valore compreso tra il 67% e il 75%, è rappresentato dal meccanismo dell'applicazione della tariffazione puntuale previsto e disciplinato all'articolo 5. La tariffazione puntuale è un sistema per la gestione dei rifiuti che consente di applicare una tariffa calcolata in parte in base alla reale produzione di rifiuto conferito dall'utente; dovrebbe quindi comportare una maggiore equità, responsabilizzando i cittadini, e permettere di raggiungere risultati ambientali importanti in termini di raccolta differenziata e di riduzione dei rifiuti.

Tale sistema è considerato particolarmente utile per la realizzazione di obiettivi di raccolta differenziata, considerati anche i dati riportati in letteratura secondo cui, nelle realtà in cui è implementata, si registra il raggiungimento di valori superiori al 75% di raccolta differenziata.

La legge 16 del 2015 prevede che la tariffazione puntuale dovrà essere avviata in tutti i comuni emiliano-romagnoli entro e non oltre il 31 dicembre 2020.

La relazione riferisce che attualmente in Regione 48 Comuni misurano puntualmente i rifiuti; in 16 Comuni è applicato un tributo puntuale e in 32 la tariffa corrispettivo. Il Comune di Parma è l'unico Comune capoluogo in cui sono attivi sistemi di tariffazione puntuale cui seguirà, a partire dal 1° gennaio 2018 il Comune di Ferrara. In altri territori comunali sono attive sperimentazioni di sistemi di misurazione puntuale del rifiuto propedeutiche all'attivazione dell'effettiva tariffazione puntuale. Nella relazione viene poi dato conto dei risultati ottenuti nei Comuni in cui è già in uso il sistema della tariffazione puntuale.

L'implementazione dei sistemi di Tariffazione Puntuale è stata individuata quale linea prioritaria di finanziamento di settore sia attraverso i Piani di Azione Ambientale sia con un

contributo al Fondo d'Ambito d'incentivazione: nell'ambito dei progetti regionali del Piano d'Azione ambientale, nel 2017 sono stati stanziati finanziamenti per oltre 1.370.000 euro per il completamento di interventi di potenziamento della raccolta differenziata dei rifiuti urbani e l'implementazione dei sistemi di tariffazione puntuale nel Comune di Bologna e in alcuni comuni della Provincia di Reggio-Emilia gestiti da Sabar.

Nel corso del 2016 è stata effettuata una completa ricognizione dei sistemi informativi in uso in Regione Emilia-Romagna sul tema dei rifiuti ed è stata effettuata una revisione di alcuni di essi in relazione alle sovrapposizioni informative rilevate, al nuovo assetto istituzionale ed alle esigenze di monitoraggio connesse all'approvazione del PRGR. A seguito di tale ricognizione, è stata adottata la Delibera di Giunta Regionale n. 1238/2016, recante "Il Sistema Informativo Regionale: contenuti, frequenze, e modalità di compilazione delle banche dati relative alla gestione dei rifiuti urbani e speciali della Regione Emilia-Romagna": la delibera, ai fini di monitorare l'attuazione del PRGR, prevede l'acquisizione dei dati semestrali di produzione dei rifiuti (modulo Comuni) e di gestione, relativamente agli impianti di PRGR, alla loro verifica ed elaborazione. È stata inoltre implementata la rilevazione annuale dei dati di gestione relativi ai circa 1200 impianti presenti nel territorio regionale che trattano rifiuti urbani e speciali.

L'ultima parte della relazione, prima degli allegati, è dedicata alla descrizione di altri interventi effettuati in attuazione della legge. Tra questi si segnalano diverse azioni messe in campo per la raccolta di informazioni, che potranno sicuramente essere utili per l'elaborazione delle successive relazioni di ritorno alla clausola valutativa contenuta nella legge 16.

Nell'ambito dei progetti per la promozione della riduzione dei rifiuti, si fa riferimento all'intenzione di sviluppare uno specifico applicativo web che raccolga le informazioni riguardanti le iniziative di prevenzione attivate, al fine, tra gli altri, di divulgare le attività realizzate dalla Regione Emilia-Romagna in tema di riduzione nella produzione dei rifiuti urbani e speciali in attuazione della Legge 16/2015 e del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, e raccogliere i dati necessari per quantificare la riduzione della produzione dei rifiuti per ogni tipologia di azione messa in campo e renderli visibili ai diversi portatori d'interesse. L'applicativo sarà articolato in più sezioni relative alle diverse iniziative di prevenzione sviluppate dal sistema regionale.

Anche sul tema del riciclaggio, ovvero di favorire il riutilizzo dei rifiuti da mettere a disposizione delle aziende che potrebbero servirsene nei propri cicli produttivi, ogni anno, in collaborazione con Arpae, viene effettuata la ricostruzione dei flussi delle principali frazioni della raccolta differenziata (carta, plastica, vetro, legno, verde e umido) a partire dall'impianto di prima destinazione fino all'impianto di recupero dal quale escono come nuove materie prime. Grazie a questa analisi è possibile mappare i principali impianti di trattamento dei rifiuti differenziati e determinare il tasso di avvio a riciclo di ciascuna frazione.

1.3 Il Fondo d'ambito di incentivazione alla prevenzione e riduzione dei rifiuti – comma 1, lettera b) dell'articolo 8 (clausola valutativa)

La relazione dedica un capitolo al tema del funzionamento del fondo, di cui la clausola chiede appositamente conto (funzionamento e destinatari dei contributi alla luce della verifica biennale prevista dall'articolo 4). In questo capitolo si dà soprattutto conto di come il fondo è stato alimentato, sia nel 2016 (ammontare complessivo Euro 11.068.760), che nel 2017 (ammontare complessivo Euro 10.460.978), e di come sono state utilizzate le risorse. In appendice alla relazione sono contenuti due allegati che contengono una serie di tabelle:

nell'allegato 1 sono riportate le quote di contribuzione al fondo dei singoli Comuni e i finanziamenti ricevuti per l'anno 2016. Nelle tabelle contenute nell'allegato 2 sono riportati i conguagli relativi al fondo 2016, le quote di contribuzione al fondo dei singoli Comuni ed i finanziamenti ricevuti per l'anno 2017.

Nelle tabelle viene riportato anche un altro dato, richiesto dalla clausola valutativa, ovvero i quantitativi di rifiuti smaltiti (art. 8, comma 1, lettera c), sia per quanto riguarda il dato complessivo, che rapportato al totale utenze, per ciascun Comune della regione.

2. Conclusioni

Innanzitutto, va qui richiamato quanto già ricordato in premessa, ovvero il fatto che il principale atto di attuazione della legge, cioè il Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), è stato approvato solo a maggio 2016, per cui il breve arco temporale intercorso dall'approvazione di tale atto non consente ancora di valutare i risultati concreti dell'attuazione della legge sulla gestione dei rifiuti in termini di miglioramento dei target individuati.

Nella prossima relazione si auspica la presentazione dei risultati raggiunti previsti come obiettivo dal Legislatore, anche attraverso tabelle o grafici che contengano dati di dettaglio, arricchiti da commenti che consentano una lettura più immediata, al fine di cogliere eventuali criticità o progressi raggiunti anche riferiti ad un arco temporale più ampio.