



CONSIDERAZIONI E PROPOSTE DI EMENDAMENTI AL COLLEGATO AMBIENTALE –

Disegno di Legge A.C. 2039

**(Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (collegato alla legge di stabilità 2014)
Presentato il 12 febbraio 2014)**

elaborate dal COORDINAMENTO NAZIONALE DELLE AGENDE 21 LOCALI ITALIANE

Con la presente il Coordinamento Nazionale delle Agende 21 Locali Italiane intende apportare il proprio contributo al Collegato Ambientale, facendo seguito ai contenuti esplicitati nel corso dell'audizione alla quale siamo stati invitati dalla Commissione Ambiente della Camera in data 22 aprile 2014.

Premessa

Il collegato ambientale in discussione pone molti temi importanti e di valore per affrontare in maniera sistemica e sistematica le questioni ambientali, le criticità e le soluzioni da apportare. Riteniamo pertanto opportuno esprimere un apprezzamento non rituale alla volontà del Governo e del Parlamento Italiano di elaborare un salto di qualità all'azione politica svolta dal sistema di Governance del nostro Paese in campo ambientale.

Nell'ambito di detto apprezzamento, il Coordinamento Nazionale delle Agende21, Associazione di oltre 400 Enti Locali e Territoriali, per il prossimo biennio ha inserito tra i temi strategici da affrontare con l'ottica della innovazione e partecipazione alcuni soggetti che nel collegato dovrebbero trovare casa :

PATTO DEI SINDACI E PAES; QUALITA' DELL'ARIA; PIANI DI ADATTAMENTO AI CAMBIAMENTI CLIMATICI; BONIFICHE FALDE e SUOLI CONTAMINATI; OPEN DATA - ACCOUNTABILITY; BILANCI; STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE ED INFORMAZIONE.

E' pertanto molto forte la sintonia dell'azione della nostra Associazione con i contenuti e gli obiettivi del Collegato Ambientale in questione. Dalla lettura dell'articolato sono emerse alcune considerazioni di dettaglio, che possono concretizzarsi in proposte di emendamento, che qui vogliamo sottoporre all'attenzione della Commissione, seguendo l'ordine del testo del DDL.

TITOLO III (Disposizioni in materia di emissioni e gas ad effetto serra)

1. Ad oggi sono oltre 2500 i Comuni italiani che hanno sottoscritto il Patto dei Sindaci e molti di essi hanno già elaborato il proprio PAES (Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile) impegnandosi su obiettivi quantificati e misurabili in tema di energia rinnovabile ed efficienza energetica. **Pertanto auspichiamo che al TITOLO III sia aggiunto un articolo che**, richiamando le emissioni di gas ad effetto serra, faccia riferimento ai PAES e alla loro potenzialità di ridurre le emissioni di CO₂, così come previsto dalle norme nazionali ed europee.



2. Ai fini di una sempre maggiore trasparenza e condivisione dei dati e degli obiettivi definiti dai PAES, nella prospettiva di un'evoluzione dall'elaborazione al sistematico monitoraggio, si propone di aggiungere quanto segue:
in coerenza con i contenuti della Agenda digitale, i dati ambientali raccolti e elaborati dagli enti e dalle agenzie pubbliche e dalle imprese private (queste ultime limitatamente ai dati di consumo e produzione e per MUD), dovranno essere rilasciati su richiesta degli EELL in formato opendata per il loro riutilizzo finalizzato a soluzioni di efficientamento delle risorse ambientali o ad applicazioni digitali a supporto della green economy.

TITOLO IV (Disposizioni relative al green public procurement)

Art. 9: riteniamo opportuno sia aggiunta un'indicazione affinché si elaborino iniziative finalizzate a rendere sostenibili gli acquisti verdi anche da un punto di vista economico e, più in generale, come le disposizioni dell'articolo si armonizzino con il rispetto degli equilibri di bilancio e del patto di stabilità e incrociarli con gli equilibri di bilancio.

Art. 10, comma 1: riteniamo opportuno che nelle procedure di approvvigionamento, tra prodotti e servizi, sia aggiunta anche la voce: inerti e derivati per gare per opere pubbliche. Nei capitolati di gara d'appalto per opere pubbliche vanno inseriti i criteri ambientali e l'utilizzo di materiali derivanti da demolizioni, ecc (inerti). Esiste già oggi, elaborato insieme al Ministero Ambiente, un capitolato "Strade verdi" per l'utilizzo degli inerti come sottofondi stradali. Inoltre è già operativo il ricorso alle asfaltature con uso PFU (già sperimentate a Ferrara, Trento, Bolzano, ecc). L'utilizzo di inerti può diventare importante nell'ambito delle strategie e delle opere da realizzarsi nei confronti dell'adattamento climatico (rinforzo territori, costruzione pre-argini, ecc).

TITOLO V (Disposizioni incentivanti per i prodotti derivanti da materiali post consumo)

L'iniziativa è sicuramente meritevole di grande apprezzamento. Si ritiene opportuno sottolineare la necessità di prevedere un'incremento degli incentivi proposti, almeno nella fase iniziale di loro applicazione, con una gradualità temporale (elevati all'inizio, poi a calare) che possa davvero sviluppare nuove filiere produttive capaci, in prospettiva, di autosostenersi.

Art. 206 ter punto 2 lettera a: riteniamo opportuno proporre che siano inserite anche le cooperative sociali quali attività importanti che operano nel settore e che impiegano personale altrimenti non facilmente occupabile.

Considerato che il mercato dei prodotti post consumo prevede tre soggetti attivi: il soggetto che conferisce il materiale scartato, quello che lo rilavora e lo commercializza, quello che lo riacquista, il sistema degli accordi di programma deve prevedere tutti e tre i passaggi ed i primi due soggetti e facilitare i cicli locali perchè diffusi e quindi potenzialmente più efficaci.

TITOLO VI (Disposizioni relative alla gestione dei rifiuti)

Si propone l'aggiunta di un articolo specifico riguardante la prevenzione della produzione dei rifiuti.

Art.11 bis: PREVENZIONE DELLA PRODUZIONE DI RIFIUTO. Il tema della riduzione dei rifiuti è una delle priorità delle politiche ambientali europee, come affermato nel Sesto Programma



d'Azione ambientale e ribadito nella proposta di Programma d'Azione Ambiente 2020, vivere bene nei limiti del nostro pianeta, ed esplicitata come primo obiettivo dalla Direttiva Europea sui rifiuti, 2008/98/CE.

Considerato che:

- La strategia sulla prevenzione dei rifiuti a livello europeo aprirà la strada a nuove soluzioni per ridurre la quantità di rifiuti in discarica;
 - In Italia la produzione di rifiuti procapite nel 2010 è stata di 536 kg/ab e che la raccolta differenziata si è attestata al 35,3 % (Dati ISPRA – RAPPORTO RIFIUTI URBANI 2012).
 - I progetti LIFE+ di promozione e sviluppo di buone pratiche in materia di prevenzione e recupero dei rifiuti
- possono contribuire attivamente alla promozione di una cultura locale mirata alla prevenzione e recupero dei rifiuti;
 - dimostrano che è possibile un cambio di paradigma che propone la prevenzione ed il recupero dei rifiuti come risorse chiave di una economia circolare, fattore di sviluppo locale;
 - hanno rivelato grandi potenziali per la creazione di occupazione a livello locale.

Si propongono i seguenti interventi:

- accelerare l'adozione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti previsto dall'art. 180, comma 1-bis, che detti specifiche indicazioni sul tema del riutilizzo e della preparazione al riutilizzo, per guidare ed incentivare le Regioni a prevedere obiettivi e misure adeguate per promuovere lo sviluppo di questi Centri, nei rispettivi Piani, previsti dall'art. 199.
- Includere **le attività di prevenzione** tra i criteri di agevolazione previsti dalla tariffa, **per incentivare lo sviluppo** di tali attività, ad esempio, da parte della Grande Distribuzione Organizzata o di altre realtà commerciali, definendone l'applicazione all'interno del Regolamento del vigente prelievo, nelle forme previste dall'art. 14 del Decreto Legge 201/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e modificato con decreto del 6 aprile 2013.
- Semplificare la normativa in materia di donazioni e disciplinare la responsabilità civile di chi dona prodotti non alimentari e prodotti per alimentazione animale alla stregua di quanto previsto dalla Legge 25 giugno 2003, n. 155 per le donazioni di cibo a favore delle ONLUS.
- Promuovere l'utilizzo dei prodotti alimentari invenduti all'interno della Grande Distribuzione, prevedendo che sull'etichetta – accanto alla dicitura del tempo minimo di conservazione (cioè "il consumarsi preferibilmente entro") – siano indicate ulteriori specifiche di "tempo utile di consumo" per quegli alimenti che non perdono le caratteristiche sanitarie di sicurezza, ma solo le caratteristiche organolettiche di colore, sapore, odore, consistenza e che si possono quindi consumare, costituendo un importante supporto al fabbisogno nutritivo delle fasce deboli della popolazione.
- Promuovere il recupero di farmaci rimasti in giacenza nelle farmacie o riportati in farmacia dai cittadini, che siano ben confezionati, senza segni di compromissione della confezione,



lontani dalla scadenza almeno un anno, al fine di poterli riutilizzare in loco o tramite donazione in Paesi dove l'accesso al farmaco non è garantito a tutti i cittadini.

- In caso di conferimento ai centri comunali di raccolta di cui al D.M. 8 Aprile 2008 di materiali ancora in buono stato quali mobilio, elettrodomestici giocattoli per i quali sia sufficiente un semplice controllo visivo per determinare la possibilità di riutilizzo diretto ovvero previa modeste operazioni di pulizia e di riparazione, è opportuno che si possa concordare preventivamente una apposita procedura con la competente Agenzia Regionale per la prevenzione e l'ambiente per poter automaticamente considerarne cessata la qualifica di rifiuto. In tale fattispecie tali beni potranno essere messi a disposizione di associazioni caritative o del terzo settore che ne garantiscano la eventuale riparazione ed il riutilizzo.

Art. 14 “Misure per incrementare la raccolta differenziata e il riciclaggio” si formulano alcune considerazioni di carattere generale.

- l'aggiunta di cui al comma 1, lett. a) della parola “o Comune” nonché la nuova formulazione dei commi 3 e 3-bis rendono difficilmente comprensibile la ripartizione delle competenze fra le Autorità di Ambito, di cui all'art. 201 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i, e i Comuni. Allo stato attuale sono le Autorità d'Ambito ad affidare il servizio di gestione dei rifiuti raccogliendo le indicazioni degli Enti Locali espresse in forma assembleare, organizzandoli sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali definiti ai sensi dell'art. 200 del summenzionato D.Lgs. n. 152/2006.
- La nuova formulazione proposta sembra esautorare, almeno parzialmente, le Autorità d'Ambito con ciò favorendo la parcellizzazione di un servizio che può trovare fattori di efficientamento solo organizzandosi su una scala più ampia di quella comunale.
- I metodi di calcolo di raccolta differenziata devono essere stabiliti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, cosa che attualmente non avviene. In particolare è necessario definire con precisione se e come considerare eventuali iniziative di prevenzione nel calcolo delle percentuali di Raccolta Differenziata (RD). Ad es. nel caso del compostaggio domestico molte Regioni, ma non l'Emilia-Romagna, aumentano in modo forfettario (in genere 0,25 kg/ab/g) i quantitativi di scarto umido raccolti in modo differenziato quando sono consegnate all'utenza compostiere domestiche. In senso stretto il compostaggio domestico è una misura di prevenzione e non di raccolta differenziata. Tuttavia ciò crea una disparità nelle comparazioni dei diversi dati regionali sulla raccolta differenziata.
- In generale va comunque attentamente ponderato il rapporto tra prevenzione nella produzione dei rifiuti e iniziative di Raccolta Differenziata perché, limitandosi al solo calcolo della RD, potrebbero venire penalizzati i territori che hanno prevenuto la formazione di rifiuti che sarebbero stati diversamente recuperabili.
- Sul tema della prevenzione, da un punto di vista tariffario, si ribadisce come la stessa non sia in alcun modo esplicitata negli schemi di cui al DPR n. 158/99. La Legge 27 dicembre



2013 n. 47 prevede, inoltre, al punto 658 che nella modulazione tariffaria siano assicurate riduzioni per la raccolta differenziata riferibili alle utenze domestiche. L'interpretazione data da tutte le Tesorerie Comunali è quella di escludere da tale possibilità le iniziative di prevenzione della produzione dei rifiuti qualora adottate. Eventuali riduzioni per la prevenzione possono essere, per il momento, finanziate soltanto ai sensi del successivo punto 660 della L. n. 47/2013 attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del Comune stesso. A motivo delle attuali contingenze questo risulta di fatto inibire il finanziamento di iniziative di prevenzione e si rileva altresì come gli aspetti contabili contrastino con la gerarchia comunitaria indicata per la prevenzione dei rifiuti, perfettamente recepita dal D.Lgs. n. 205/2010, che pone al contrario un'enfasi sulla prevenzione quale elemento cardine della gestione medesima.

- Si rileva infine come l'obbligo di perseguire obiettivi minimi di raccolta differenziata per Comune e non per Ambito Territoriale Ottimale rischi di imporre l'obbligo di raccolte non ecoefficienti a territori a scarsa densità abitativa e/o di alta montagna. Ad es. il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti dell'Emilia-Romagna attualmente in itinere, pur prevedendo il raggiungimento di un obiettivo complessivo di RD sul territorio regionale pari al 70% suddivide il territorio medesimo in 3 fasce (Montagna, Capoluogo e Costa, Pianura) con obiettivi rispettivamente pari a 59%, 67% e 75%. Tale scelta è motivata in base a studi LCA che considerano anche l'impatto derivante dal traffico veicolare conseguente alle raccolte differenziate nelle varie parti del territorio.

Si ritiene inoltre opportuno aggiungere una nuova disposizione che estenda la cosiddetta "ecotassa" dovuta per il conferimento dei rifiuti in discarica anche al conferimento in impianti di incenerimento. I proventi di tale estensione potranno affluire al fondo già previsto dal medesimo Art.14 comma 3-ter.

Art. 19 (Disposizioni per l'individuazione della rete nazionale integrata e adeguata di impianti di incenerimento dei rifiuti). Riteniamo che l'idea di rete nazionale non sia compatibile con l'individuazione del livello regionale quale titolare della Pianificazione della Gestione dei Rifiuti, ivi compreso lo smaltimento. Sul piano politico e della relazione sociale, tale proposta non terrebbe conto degli sforzi prodotti fino ad oggi dai territori attivi con politiche sostenibili ed autosufficienti nei singoli territori locali e regionali.

TITOLO VIII – DISPOSIZIONI PER GARANTIRE L'ACCESSO UNIVERSALE ALL'ACQUA

Art.24 (Fondo di garanzia per le opere idriche)

Non risulta immediatamente comprensibile l'oggetto della garanzia offerto da questo fondo, che pare viceversa una riproposizione dei vecchi APQ precedenti alla piena applicazione della Legge Galli del '94 e all'applicazione del metodo normalizzato. In questo senso, la dotazione di 10 milioni di Euro definita dalla Legge di Stabilità per il 2014 risulta modestissima rispetto alle necessità infrastrutturali per l'adeguamento alla normativa europea, già quantificate dai Piani d'Ambito delle AATO in 64 miliardi di euro in 10 anni.



Sotto quest'aspetto, appare viceversa opportuna l'elaborazione di forme di finanziamento che siano rispettose dell'esito del referendum ma al tempo stesso ripristino condizioni di vera realizzabilità delle opere.

TITOLO XI – DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CAPITALE NATURALE E CONTABILITA' AMBIENTALE

Art.30 (Comitato per il capitale naturale)

Non risulta immediatamente comprensibile l'obiettivo di questo Comitato, fermo restando che l'esclusione non solo di qualsiasi compenso ma anche di rimborso spese tende a limitarne l'agibilità a coloro che risiedono nella città sede del Comitato stesso.

Se il Comitato ha natura tecnica, finalizzata all'elaborazione di un rapporto sullo stato del capitale naturale del Paese, risulta da risolvere ogni potenziale sovrapposizione con l'Annuario dei Dati Ambientali annualmente redatto da ISPRA.

Se il Comitato ha natura politica-partecipativa, auspichiamo la partecipazione, oltre ai soggetti tipicamente istituzionali già previsti, anche di una adeguata rappresentanza della società civile e dell'associazionismo che si occupa di ambiente e sostenibilità.

Al fine di una miglior definizione del ruolo e, in ultima analisi, di una superiore efficacia del Comitato, si propone l'aggiunta di un nuovo Comma che espliciti quanto segue:

Il Comitato dovrà anche promuovere l'adozione da parte degli Enti Locali di sistemi di contabilità ambientale e la predisposizione di appositi Bilanci Ambientali, finalizzati al monitoraggio e rendicontazione dell'attuazione, dell'efficacia ed efficienza delle politiche-azioni messe in campo dall'Ente, nonchè dello stato dell'ambiente e del capitale naturale.

In particolare il Comitato dovrà definire uno schema di riferimento sulla base delle numerose sperimentazioni in tale senso fatte dagli Enti Locali sulla base di co-finanziamenti Europei.

Il sistema di contabilità ambientale proposto per gli enti locali dovrà essere conforme e di supporto a quanto indicato dall'articolo 40 "Pubblicazione ed accesso alle informazioni ambientali" del D.Lgs. n. 33 del 2013.

Ricordiamo inoltre che in molti paesi sono attive sperimentazione di social impact bond applicate alla riduzione delle esternalità negative ambientali locali e che tali sperimentazioni potrebbero essere incentivate e promosse in Italia attraverso un apposito progetto ministeriale a partire dalla contabilità ambientale locale.

Articolo 68 bis (Contratti di fiume)

I contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.