



CONFINDUSTRIA  
Emilia-Romagna

**ANCE** | EMILIA ROMAGNA

*Proposta di legge regionale*

**DISPOSIZIONI A SOSTEGNO DELLA RIDUZIONE  
DELLA PRODUZIONE DEI RIFIUTI URBANI,  
DEL RIUSO DEI BENI A FINE VITA,  
DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA DOMICILIARE  
CON TARIFFA PUNTUALE,  
E DELL'IMPIANTISTICA FUNZIONALE AL RIUSO E AL RICICLAGGIO.  
COMPETENZE DEI COMUNI PER LE OPERAZIONI DI GESTIONE  
DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA PRIVI DI RILEVANZA ECONOMICA**

UDIENZA CONOSCITIVA

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

(Bologna, 23 luglio 2015)

## PREMESSA

La Regione, con il PDL in esame, in coerenza con la “strategia Europa 2020” vuole perseguire un modello di “economia circolare”, ossia un sistema in cui il rifiuto non sia uno scarto tale e quale ma possa essere considerato una risorsa che rientra nel circolo dell’economia.

In tal senso, quindi, il PDL nel rispetto della Direttiva 98/2008/CE (sulla cd. gerarchia di priorità nella gestione dei rifiuti) punta ad obiettivi molto ambiziosi circa: la raccolta differenziata ( 73% al 2020); circa la minore produzione di rifiuti (dal 20 al 25% in meno al 2020); circa il riciclaggio di materia (70% al 2020).

Per perseguire questi ambiziosi obiettivi, il PDL mira a:

- Realizzare il passaggio ad un modello di tariffa puntuale (art. 5) che dovrebbe consentire una maggior trasparenza ed equità contributiva circa gli oneri per il sistema, nonché dovrebbe creare le condizioni per un maggiore prevenzione e riciclaggio di rifiuti.
- Realizzare un aumento della raccolta differenziata e quindi una minore produzione complessiva di rifiuti da smaltire.
- Determinare un aumento significativo del Tributo speciale per il deposito dei rifiuti in discarica come fattore disincentivante alla produzione di rifiuti da smaltire (v. art. 7).
- Costituire un Fondo (v. art. 4) a sostegno di quei Comuni che raggiungeranno una determinata quantità pro capite di rifiuti urbani non inviati a riciclaggio.

Anzitutto, si esprime condivisione rispetto all’obiettivo generale della proposta di legge, finalizzata a contenere la produzione dei rifiuti ed a garantire la loro gestione secondo le priorità indicate dall’ordinamento europeo. Sul punto, la proposta di legge si muove in continuità con i recenti indirizzi comunitari e con la normativa regionale già esistente, la quale ha finora assicurato un’efficiente gestione dei rifiuti urbani e speciali anche a mezzo di un’impiantistica adeguata per dislocazione e tipologia.

Peraltro, proprio considerati i pregevoli risultati consentiti dalla normativa intervenuta fino ad oggi, corre l’obbligo di segnalare taluni profili di criticità della proposta di legge in oggetto, suscettibili di arrecare significativi scompensi nella gestione dei rifiuti sul territorio regionale e per quanto concerne in particolare la competitività degli operatori industriali nella Regione Emilia – Romagna.

**A nostro avviso, gli obiettivi indicati nel provvedimento in esame, ben più ambiziosi di quelli riportati nel Piano rifiuti adottato, si potrebbero raggiungere seguendo un approccio ed un paradigma sostanzialmente diverso da quello proposto, ossia:**

- In primo luogo riattivando il Piano Triennale di azione ambientale ed il fondo rotativo ad esso connesso (v. L.r. 3/99) a sostegno degli investimenti produttivi in grado di innovare processi produttivi e nuovi prodotti a minor impatto ambientale;

- In secondo luogo, prevedendo un eventuale revisione della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti speciali in discarica solo a partire dall'effettiva entrata in vigore del nuovo regime tariffario (quindi il 2020), così da rendere omogeneo e senza discrasie il passaggio al nuovo sistema di tariffa puntuale;
- Per quanto riguarda la definizione del nuovo modello tariffario, si propone di seguire la positiva esperienza già intrapresa in passato per quanto riguarda la tariffa idrica, ossia definizione di una proposta tecnica, sperimentazione su alcuni ambiti ottimali per un certo periodo, messa a punto del sistema ed avvio progressivo.
- Infine, mettendo mano alla disciplina per il riconoscimento effettivo di tutte quelle buone pratiche industriali in grado di realizzare il cd. "end of waste" ed i sottoprodotti.

In questo modo riteniamo che si possa realizzare un cambiamento significativo nel campo dei rifiuti e di grande tutela ambientale per il nostro territorio.

**Come poc'anzi ricordato, la proposta di legge in esame presenta viceversa, a nostro avviso, diversi fattori di criticità:**

- Infatti, in primo luogo occorre evidenziare l'approccio che si è seguito per la sua definizione: esso trae spunto da una precedente proposta di legge avanzata nel corso della scorsa legislatura dal gruppo SEL; proposta mai discussa a causa della cessazione anticipata della Legislatura e che la Giunta regionale vorrebbe oggi riproporre con alcune modifiche, senza aver svolto alcun tipo di verifica preliminare circa le ricadute che essa determinerebbe sul tessuto economico e produttivo della Regione.  
Ciò non appare né coerente né tantomeno in linea con i principi di cui alla L.r. 18/2011 (L.r. sulla semplificazione) che all'art. 1 c. 2 impone l'analisi circa l'impatto derivante (su cittadini ed imprese) dalla nuova regolamentazione regionale.  
Dalla relazione di accompagnamento al PDL non si evince alcunchè circa tale analisi.
- In secondo luogo, il PDL risulta del tutto scollegato dalla pianificazione regionale. Infatti, il Piano regionale in materia non è stato ancora approvato ma risulta solo adottato (da due anni!) e non si conoscono neppure le osservazioni formulate al medesimo. Il Piano presentava a nostro avviso diversi profili di criticità che ritroviamo puntualmente riproposti nel disegno di legge in esame e questo denota un segnale di forte debolezza della Giunta regionale che non riuscendo ad approvare il Piano cerca di far approvare la legge allegata, anticipando di fatto i contenuti del Piano medesimo.

Nel merito il provvedimento proposto contiene le seguenti problematiche.

## L'AUMENTO DEL TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN DISCARICA. CRITICITA'

### *L'impatto sulle imprese e benchmark con le altre Regioni*

La prima versione del PDL prevedeva un ingentissimo incremento del tributo per lo smaltimento di rifiuti speciali (+ 150 %), che avrebbe determinato un costo sproporzionato di smaltimento per le attività industriali, commerciali e artigianali presenti nel territorio della Regione Emilia – Romagna. Invero, anche tenuto conto che in base all'art. 188 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 il produttore o detentore del rifiuto è responsabile del trattamento in conformità ai criteri di cui all'art. 179, già oggi il conferimento in discarica di rifiuti speciali costituisce l'esito di una valutazione, da parte dell'operatore che vi provvede, che esclude l'esistenza di alternative economicamente o tecnologicamente fattibili. Dunque, l'ingente incremento del tributo per il conferimento in discarica dei rifiuti speciali, contenuto nella prima formulazione della proposta di legge regionale in esame, sarebbe risultato una misura sproporzionata rispetto all'utilità che, tramite esso, il legislatore vuole conseguire (e cioè la riduzione del quantitativo di rifiuti speciali da smaltire in discarica), specialmente se valutato in rapporto agli ulteriori effetti che l'incremento inizialmente previsto avrebbe generato.

Il tributo per il conferimento in discarica dei rifiuti speciali non pericolosi nella versione così come licenziata dalla Giunta regionale ammonta a 12,00 euro/tonnellata; in Umbria ammonta a 5,165 euro/tonnellata; in Piemonte a 5,17 euro/tonnellata; nel Lazio a 7,746 euro/tonnellata; in Lombardia a 8,50 euro/tonnellata; nelle Marche, in Abruzzo e in Campania a 10 euro/tonnellata, nel Veneto e in Toscana a 10,33 euro/tonnellata.

Questo significa che, in base alla proposta di legge regionale qui in esame, un operatore commerciale o industriale localizzato nella Regione Emilia – Romagna che debba conferire in discarica rifiuti speciali non pericolosi dovrebbe sopportare un costo comunque più elevato di quello cui è sottoposto un operatore del medesimo settore ubicato in altra Regione d'Italia (ad es.+ 20 % rispetto ad un'impresa veneta). Ciò determinerebbe per gli industriali della Regione un costo dei loro prodotti (necessariamente includente gli oneri di smaltimento connessi alle loro attività) tale da renderli non competitivi con quelli dei concorrenti situati in altre Regioni.

Se invece si prende in esame la fattispecie dei cd. rifiuti urbani ammissibili al conferimento in discarica, si nota come per questa categoria si prevede un importo pari a 25,82 €/tonnellata. Ora in questa fattispecie rientrano molti rifiuti industriali cd. assimilabili agli urbani e che sono tali per effetto di disposizioni regolamentari comunali. Appare evidente che un incremento così significativo del tributo per una fattispecie molto diffusa nel comparto industriale comporta comunque tutte le criticità

sopra richiamate rispetto all'incremento dei costi ed alla perdita di competitività del sistema produttivo regionale.

### ***Focus: Il tributo speciale per il conferimento in discarica degli inerti***

L'aumento dell'imposta del tributo speciale, derivante dall'aumento dell'importo ogni 1000 kg da 7.75 euro (LR n.31 del 1996) a 9 euro, cioè circa il 14% in più, lascia perplessi, soprattutto alla luce del periodo di crisi che sta affrontando il settore delle costruzioni con un considerevole calo dei lavori e del personale occupato. Tali perplessità e contrarietà sono motivate anche dal fatto che dal 1° giugno sono entrate in vigore le nuove disposizioni sulla classificazione dei rifiuti, che aggiungono ulteriori oneri finanziari, conseguenti alla necessità di effettuare analisi il cui costo è spesso superiore all'onere per il conferimento all'impianto di trattamento. Pertanto si propone di lasciare invariato il tributo speciale in esame ed eventualmente prevedendone un ritocco quando entrerà a regime la tariffa puntuale collegando eventualmente la revisione al tasso d'inflazione annuo.

Infine preme sottolineare quanto segue; dato lo scopo di incoraggiare le politiche di recupero, sulle quali l'Emilia-Romagna è già più avanti di molte altre regioni italiane, sarebbe opportuno ed interessante avviare delle azioni che incentivino l'impiego dei materiali riciclati nel mercato, introducendo requisiti prestazionali nell'ambito dei capitolati per le opere pubbliche, in compimento di quelli tipologici.

### ***L'effettivo impatto sull'ambiente***

Un incremento del tributo per il conferimento dei rifiuti speciali in discarica nella misura prevista nella proposta di legge regionale non bilancerebbe adeguatamente i valori ambientali (che intende tutelare) con quelli della concorrenza e della libera iniziativa economica (v. Corte Cost. 85/2013): la misura del miglioramento ambientale conseguibile (limitato, in quanto già oggi il ricorso alla discarica è l'opzione residuale) non sarebbe proporzionata al sacrificio economico e, quindi, alla diminuzione della competitività che verrebbe a gravare sugli operatori locali. Del resto, è vero che l'art. 3, comma 24 della legge n. 549/1995 introduce il tributo al fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero degli stessi. Tuttavia, la norma interveniva in un momento storico nel quale l'ordinamento giuridico non contemplava altre misure altrettanto efficaci per il raggiungimento del medesimo obiettivo; oggi la situazione è però completamente diversa perché l'ordinamento interno, in attuazione di quello comunitario, annovera ormai una molteplicità di disposizioni e quindi di strumenti finalizzati ad assicurare i medesimi obiettivi di tutela ambientale cui si riferisce l'art. 3, comma 24 della legge n. 549/1995. Basti citare gli artt. 179 comma 5, l'art. 180-bis, il 181, del D.lgs. n. 152/2006. Oggi le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a

creare sistemi tali da assicurare l'obiettivo del riutilizzo dei prodotti e della preparazione per il riutilizzo dei rifiuti rispetto all'obiettivo del riciclaggio e del recupero dei rifiuti. Le iniziative di cui si tratta non sono impiegate sul tributo di cui all'art. 3, comma 24 della legge n. 549/1995 – anzi esse fanno riferimento a strumenti economici ma non menzionano strumenti fiscali – e lo stesso Programma Nazionale di Prevenzione di Rifiuti (che distingue misure economiche e fiscali) contempla una pluralità e varietà di misure generali ma richiama l'ecotassa solo nella parte finale, per auspicare una revisione dei meccanismi di tassazione nonché l'aumento della quota del tributo che le Regioni devono destinare alla promozione di misure della prevenzione dei rifiuti, senza invece mai riferirsi - come del resto è logico in una situazione di pressione fiscale già elevatissima e di congiuntura economica non del tutto favorevole - all'incremento dell'ammontare del tributo rispetto all'attualità. Anche perché si è già detto che lo strumento fiscale ipotizzato non appare idoneo a garantire un significativo beneficio ambientale. Al contrario, si deve dire che un incremento dell'ecotassa sarebbe suscettibile di determinare i produttori locali a conferire i propri rifiuti speciali in impianti ubicati in altre Regioni limitrofe e quindi comporterebbe una movimentazione di rifiuti con un incremento delle emissioni in atmosfera in evidente contraddizione rispetto agli obiettivi di tutela ambientale che la proposta di legge afferma di voler garantire e con l'opposto principio di cui all'art. 182-bis, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 152/2006.

### ***Il rischio di un favore alle pratiche malavitose***

Paradossalmente, l'aumento del tributo in esame (specie per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi), anziché perseguire efficacemente gli ambiziosi obiettivi indicati all'art. 1, rischia di peggiorare in modo significativo l'ambiente attraverso l'ulteriore sviluppo delle pratiche cd. malavitose.

Infatti, come si può agevolmente evincere dai risultati delle indagini della Commissione Parlamentare d'inchiesta in materia di rifiuti, laddove nelle regioni d'Italia cd. "Industriali" si sono verificati aumenti di costi connessi alla gestione dei rifiuti (per motivi di crisi economica ma anche di tassazione locale), parallelamente si sono riscontrati incrementi circa forme di non corretto/regolare/legale smaltimento dei rifiuti industriali a tutto vantaggio delle cd. ecomafie. Questo tipo di approccio appare peraltro anche in contraddizione con le scelte di politica attiva che la Presidenza Bonaccini intende perseguire in materia di contrasto alla malavita, attraverso sia il proprio programma di Governo ma soprattutto attraverso il neo "Patto per il lavoro".

### ***I profili d'illegittimità, anche costituzionale***

Si deve ancora aggiungere che la proposta di legge regionale, laddove prefigura comunque un aumento (seppur calmierato rispetto alle prime proposte) del tributo per il conferimento in discarica dei rifiuti speciali, risulta problematica anche in quanto introduce un rilevante ostacolo alla circolazione dei rifiuti speciali provenienti da altre Regioni e quindi un ostacolo alla libera circolazione delle merci.

Sul punto la giurisprudenza della Corte costituzionale (tra le tante: sentt. 4 dicembre 2002, n. 505; 26 gennaio 2007, n. 12; 23 gennaio 2009, n. 10; 25 luglio 2011, n. 244) è consolidata nell'affermare l'illegittimità delle disposizioni regionali che limitano in maniera irragionevole la circolazione dei rifiuti speciali provenienti da altre Regioni. Ciò in quanto i rifiuti sono un bene commerciabile ed ogni limitazione alla loro circolazione si pone in contrasto con il principio della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) e con l'art. 120 Cost., in base al quale alle Regioni *“è sempre interdetto adottare misure di ogni genere capaci di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni”* (Corte cost., 29 gennaio 2005, n. 62).

I divieti di cui alla norma costituzionale appena citata sono finalizzati *“a salvaguardare la libertà di circolazione di merci e persone sul territorio nazionale”* e *“sono espressione della libertà fondamentale di circolazione e di soggiorno, di cui all'art. 16 della Costituzione”* (Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 9). Dunque, si conferma che – anche dal punto di vista ora in considerazione – la determinazione dell'ammontare del tributo per il conferimento in discarica dei rifiuti speciali deve essere valutato trovando il punto di equilibrio rispetto a tutti i valori costituzionali coinvolti, non potendosi sacrificare in maniera sproporzionata ed irragionevole quelli della libera iniziativa economica e della libera circolazione delle cose sul territorio nazionale.

### ***Un aumento della tassazione per finanziare le Province, Enti che in prospettiva spariranno. Le incoerenze con la proposta di legge di riordino istituzionale***

Il PDL conferma quanto già oggi previsto, ossia che il 10% del gettito del tributo spetta alle Province. Ora la riflessione che sorge spontanea è la seguente: se aumenta il tributo aumenta conseguentemente anche il gettito a favore delle Province, Ente che il Legislatore costituente ha previsto di sopprimere attraverso la riforma Costituzionale all'esame del Parlamento. Qual è allora il senso di confermare la destinazione della quota del tributo in esame alle Province, se non quello di confermare lo status quo, finanziando ulteriormente un Ente che a breve cesserà di esistere?



## IL NUOVO MODELLO DI TARIFFA PUNTUALE. DEBOLEZZE

- La Regione, con il PDL in esame, vuole promuovere un modello innovativo di tariffazione ossia quella cd. puntuale. Tuttavia per fare ciò indica (art. 5) alcuni primi indirizzi, del tutto generali e generici, privi del carattere di cogenza per i Comuni (specie per quanto riguarda i meccanismi incentivanti le utenze che realizzano forme di recupero come il compostaggio, ovvero per quelle produttive che riducono la produzione di rifiuti) e demanda ad un successivo Regolamento dell'ATESIR l'onere di definizione delle linee guida applicative e dei termini entro cui la nuova tariffazione dovrebbe entrare a regime, ossia entro il 31.12.2020.
- Qui emerge la più sostanziale incongruenza del provvedimento: da un lato l'applicazione di un aumento certo e definito della tassazione per lo smaltimento dei rifiuti e dall'altro un regime del tutto incerto, arbitrario (v. la discrezionalità lasciata in capo ai Comuni) e di applicazione nel lungo periodo, per quanto riguarda il meccanismo tariffario che dovrebbe (in teoria) controbilanciare l'aumento tariffario.
- Un ulteriore fattore di grande incertezza è rappresentato dal costituendo "*Fondo d'ambito di incentivazione alla prevenzione e riduzione dei rifiuti*". È dimostrato da molti studi di LCA che spingere il riciclaggio di materia oltre certi livelli peggiora la LCA. Ancora una volta si rischia di fare confusione. Una cosa è la prevenzione della formazione dei rifiuti che si persegue soprattutto (si sta parlando di rifiuti urbani, evidentemente) attraverso una modifica del modello di distribuzione, ma anche attraverso una profonda modifica del modello produttivo (come sopra ricordato). Ciò è fattibile, ma si ritiene che non possa essere perseguito da una sola regione. Anziché un "*Fondo d'ambito di incentivazione alla prevenzione e riduzione dei rifiuti*" andrebbe costituito un "*Fondo per il sostegno al commercio di materiali di recupero*" atto a garantire la collocazione degli end of waste quando e se i mercati del riciclato saranno saturi o saremo di fronte a crisi produttive come quella ancora in corso. Il meccanismo dell'incentivazione, di per sé comprensibile, scritto così rischia di produrre due effetti indesiderati: una rincorsa al "riciclaggio comunque", senza limiti e quindi un rischio di drogaggio del mercato dei materiali recuperati. L'altro effetto è quello di fare pagare ai cittadini i possibili incrementi tariffari se le azioni di riciclaggio non saranno concrete ed effettive.
- La tariffazione puntuale va sperimentata, ma va verificata anche alla luce del – possibile e quasi scontato – aumento della quantità dei rifiuti abbandonati. Se la sola introduzione del porta a porta, laddove praticata, ha causato l'aumento dei rifiuti raccolti dai comuni limitrofi a quelli che la applicano, non è inverosimile immaginare cosa potrà accadere con l'introduzione della tariffa puntuale (e con che costi, fra l'altro?).
- Al riguardo, si propone di riconsiderare in toto la formulazione della norma sul nuovo modello tariffario prevedendo:



1. La messa a punto di linee guida regionali approvate dalla Giunta regionale, su proposta di ATESIR, previo confronto con le organizzazioni d'impresa, che mettano a punto un nuovo modello di tariffa puntuale e che affronti tra le varie questioni anche il tema dell'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani;
2. L'avvio di una sperimentazione mirata per ambiti territoriali – Aree vaste - che comprenda sia la componente domestica che produttiva;
3. L'analisi degli impatti generati e l'adozione dei necessari correttivi;
4. Infine, l'avvio dell'applicazione del nuovo sistema in modo graduale così da consentire gli opportuni aggiustamenti prima della definitiva entrata a regime.

## CONCLUSIONI

In conclusione, sulla base delle osservazioni poc'anzi formulate, per spirito di collaborazione ed al fine di contribuire ad un ordinamento regionale che permetta la corretta gestione dei rifiuti in un ambiente industriale, artigianale e commerciale comunque competitivo, che consenta di realizzare efficaci politiche innovative cd. di "economia circolare, basate non sull'aumento della fiscalità, ma sull'incentivazione a sostegno di interventi virtuosi e concreti di contenimento circa la produzione di rifiuti, si chiede dunque di intervenire sulla proposta di legge regionale in oggetto, nei termini che seguono:

- lasciando invariato, in via di principio, l'ammontare del tributo per il conferimento in discarica dei rifiuti speciali non pericolosi almeno fino all'effettiva entrata in vigore del nuovo regime tariffario;
- prevedendo, già in legge, nell'ambito dei principi che regoleranno la nuova tariffazione puntuale, riduzioni tariffarie significative per tutti coloro che dimostreranno la riduzione della produzione di rifiuti portati a smaltimento e riciclo, ovvero riduzioni proporzionate alle quantità di rifiuti non generate o non portate a smaltimento o riciclo;
- mettendo mano a linee guida regionali in materia di "end of waste" e sottoprodotti così da realizzare concrete azioni di riutilizzo dei materiali e quindi per costruire effettivamente un nuovo sistema di economia circolare;
- infine, come ci suggerisce il Parlamento Europeo con la recente Risoluzione del 9 luglio scorso, mettendo mano alla leva dell'incentivazione economica attraverso il Piano Triennale per la tutela ambientale ed il fondo rotativo ad esso connesso (v. L. 3/99), a sostegno degli investimenti aziendali in grado di innovare il ciclo produttivo ed i prodotti nel senso di ridurre la produzione di rifiuti a monte.