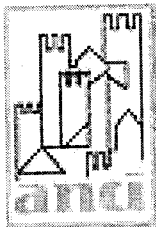


1 Agosto 2019



Raccomandazioni Anci condizionante il parere sullo schema di disegno di legge recante la "Promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare" - "Legge SalvaMare").

Pur apprezzando e condividendo l'utilità di una proposta normativa che agevola il conferimento dei rifiuti raccolti in mare durante le operazioni di pesca, o nel corso di campagne volontarie di pulizia, in coerenza con la direttiva europea, si evidenziano le seguenti osservazioni/criticità:

1. E' necessario, ed è prioritario, conoscere una stima dei costi derivanti dal conferimento di RAP e RVR.
Sempre per quanto attiene ai costi, non risulta chiaro dalla lettura del documento, se le infrastrutture esistenti, ovvero se gli impianti portuali di raccolta (ex art. 4 D.Lgs 182/2003) sono adeguati a trattare i RAP o RVR o se saranno richiesti ammodernamenti e/o estensioni. Appare probabile che alcuni investimenti siano richiesti. In tal caso, con quali risorse economiche saranno coperti gli investimenti?
2. Il provvedimento in esame prevede che i costi di gestione dei rifiuti pescati, incidentalmente o volontariamente, siano coperti con una specifica componente che si aggiunge alla tassa sui rifiuti di tutti i Comuni. **Una previsione che non condividiamo per le ragioni che saranno di seguito illustrate e che non appare coerente con i principi di responsabilità (EPR e polluters pay).** Si tratta di costi, che in base ai principi della responsabilità estesa del produttore dovrebbero essere imputati ai produttori dei beni/ successivamente rifiuti. La proposta più coerente alla normativa europea sui rifiuti, potrebbe essere quella di prevedere un apposito contributo da parte dei produttori di tali beni/rifiuti a copertura dei loro costi di gestione.
3. Non risulta chiaro come si possa verificare che i RAP non siano i rifiuti prodotti dal peschereccio o altro mezzo. Una lacuna che, dovrebbe essere colmata.

Finanziamento dei RAP: incongruenza di un'addizionale comunale e ipotesi alternative

L'articolo 2, commi 4 e 5 del d, prevede che i costi di gestione di dei RAP siano coperti con una specifica componente che si aggiunge alla tassa sui rifiuti di cui al comma 639 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, o al tributo di cui al comma 668 dello stesso articolo 1 della legge n. 147 del 2013, affidando ad ARERA il compito di definire criteri e modalità per la determinazione di questa componente aggiuntiva.

L'ANCI ritiene in proposito che tale componente aggiuntiva, che in sostanza si configura come un'addizionale alla Tari o alla tariffa corrispettiva, non sia conforme né alla normativa comunitaria che con questo ddl si vuole recepire, né alla normativa nazionale.

Non risponde ai dettami della direttiva 2019/883/UE poiché essa prevede che al fine di «evitare che i costi della raccolta e del trattamento dei rifiuti accidentalmente pescati siano soltanto a carico degli utenti dei porti», che **gli Stati membri, ove ritenuto opportuno, coprano «tali costi con le entrate generate da sistemi di finanziamento alternativi, compresi sistemi di gestione dei rifiuti e finanziamenti unionali, nazionali o regionali disponibili»**, non citando in alcun passo, i finanziamenti locali da porre a carico dell'utenza del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani. **Inoltre, per “finanziamenti alternativi” nella ratio del legislatore comunitario, riteniamo non considerabile un'addizionale aggiunta su una tassazione locale deputata a coprire i costi di gestione di un servizio locale di gestione e smaltimento dei rifiuti urbani, e quindi prodotti sul territorio del Comune. Per di più, nella logica comunitaria i rifiuti urbani non includono i rifiuti accidentalmente pescati, così come non includono, per espressa previsione normativa, i rifiuti della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento delle acque reflue, ivi compresi i fanghi di depurazione, i veicoli fuori uso o i rifiuti da costruzione e demolizione”** (art. 3, comma 2ter, aggiunto alla direttiva 2008/98/CE dalla direttiva 2018/851 UE).

Non risponde parimenti alla normativa nazionale, la quale prevede, nel caso della tassa sui rifiuti (TARI), che con essa debba essere assicurata **la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti URBANI**, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente (art.1, co 654 della legge 147/2013). Nel caso della tariffa avente natura corrispettiva avente natura patrimoniale (non tributaria), invece, essa è specificatamente diretta a **garantire l'effettiva commisurazione (=corrispondenza) tra la tariffa richiesta a ciascuna utenza e il servizio in concreto ad essa offerto e/o da essa usufruito** (art. 1, c. 668 della L. 147/2013).

Ben si comprende quindi, alla luce di quanto sopra riportato, che introdurre un elemento aggiuntivo, a carico di un'utenza del servizio che si immagina a questo punto “nazionale”, che non è più legata al concetto di territorialità del rifiuto e quindi del servizio per il quale viene pagata una tassa o un corrispettivo, produce un **effetto distorsivo che grava tutto sui Comuni**. Senza considerare poi il peso di una riscossione per cui i Comuni si troverebbero ad aumentare le proprie attività di controllo, accertamento e riversamento allo Stato, senza un'adeguata copertura per gli aumentati impegni.

Si ricorda in proposito, che i Comuni hanno assicurato un rilevante contributo al risanamento della finanza pubblica, sproporzionato rispetto al peso del comparto sulla finanza pubblica nel suo insieme (7,4% della spesa) e sul debito della PA (2,0%). Già con il Fondo di solidarietà comunale si è generata una situazione per cui una quota rilevante di risorse di un Comune non risulta finalizzata alla massimizzazione di efficienza ed efficacia dell'azione comunale, ma assolve a compiti di riequilibrio o di perequazione, gestiti dallo Stato, ma con risorse esclusivamente provenienti dal comparto comunale. Dal 2015, inoltre, lo Stato non solo non concorre al finanziamento dell'FSC ma addirittura “attinge” da questo in quanto i Comuni versano alle entrate dello Stato l'eccedenza di dotazione del fondo pari a circa 340 milioni di euro annui.

Per quanto argomentato, la creazione di una nuova addizionale gravante sul prelievo sui rifiuti non può costituire soluzione valida al problema, sia perché il ddl supera in maniera incongrua quanto richiesto dalla direttiva comunitaria, sia per evitare problemi di equità del carico di un'addizionale da parte di tutta la collettività, e quindi anche da parte di coloro che risiedono in zone interne o di montagna, che non percepirebbero “giusto” il pagamento di una quota aggiuntiva sul servizio rifiuti che non li riguarda.

D'altro canto l'Associazione si rende disponibile alla disseminazione di buone pratiche già attuate da qualche Comune costiero, che incentivino la raccolta dei rifiuti non biodegradabili (plastica, vetro e legno), unitamente all'implementazione di un sistema sanzionatorio “forte” per chi si rende responsabile per l'abbandono di questa tipologia di rifiuti in mare.



La potestà sanzionatoria dei Comuni

L'art. 192 D. Lgs 152/06 vieta sia l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo (comma 1) sia la "immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee" (comma 2), prevedendo adeguate sanzioni (artt. 255 e 256).

Qualora, tuttavia, ciò sia avvenuto, il comma 3 prevede che "fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. **Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.**"

Appare, quindi, evidente che qualora si rinvenissero rifiuti (illecitamente) abbandonati in terra o in mare, scatta un obbligo di rimozione ed avvio a recupero o smaltimento a carico di chi li ha abbandonati, sancito da una ordinanza del sindaco. Ed è altrettanto evidente che, in ogni caso, è il sindaco la figura istituzionale prevista dalla legge per garantire che la rimozione e lo smaltimento-recupero di tali rifiuti avvenga al più presto, provvedendo in ogni caso, anche quando siano ignoti gli autori dell'abbandono.

Oltre tali precise responsabilità tuttavia, i Sindaci vanno sostenuti e non possono essere lasciati soli a contrastare e finanziare, con le risorse provenienti dalla fiscalità locale, un fenomeno di dimensioni mondiali. Si pensi a quante navi di bandiera internazionale solcano le acque del Mediterraneo, e attraccano nei porti italiani, per l'accesso alle città d'arte. Ebbene, chi deve pagare il prezzo di comportamenti irresponsabili di operatori economici dissoluti? E' opportuna in proposito, una seria riflessione, che vada anche oltre i confini locali e nazionali, con una presa di coscienza da parte dell'Europa, di tutti gli Stati membri, che i rifiuti devono essere tracciabili, anche nel mare.

Tutti gli imballaggi, primari, secondari e terziari, immessi in qualsiasi tipo di imbarcazione dovrebbero essere tracciati, con bolle di accompagnamento o documenti simili, che siano in grado di lasciare una traccia del loro "ingresso in mare". Si ritiene infatti che solo tracciando gli ingressi di merci su navi/barche e mezzi natanti in generale, si possa risalire, almeno in parte ai rifiuti prodotti e, da questi, a quelli abbandonati.

Sistemi alternativi di finanziamento

La direttiva n.883/2019 prescrive di finanziare i RAP con "sistemi alternativi", o con fondi nazionali o regionali già istituiti. In proposito, si osserva che diversi potrebbero essere i "serbatoi" dai quali attingere che, per consonanza di fini potrebbero essere utilizzati o, all'uopo, "rifianziati".

Nell'ambito delle politiche di coesione per il periodo 2014-2020, l'Ue ha destinato alla voce protezione ambientale e efficienza energetica **63,46 miliardi di euro**. **L'Italia è la quarta beneficiaria con 4,86 miliardi (che si aggiungono ai 3,59 miliardi di cofinanziamento nazionale)**, dopo la Polonia (con 8,51 miliardi), Francia (4,97) e Romania (4,88). **Se si guarda alla percentuale dei fondi europei investiti in ambiente ed efficienza energetica rispetto al totale delle risorse strutturali nel Paese, l'Italia è invece terzultima in Europa**. Il nostro Paese, infatti, dedica solo il 10,9% del totale alle politiche 'green', poco più di Polonia (9,9%) ed Estonia (9,4%), mentre Malta e Danimarca, prime in Europa, vi investono rispettivamente il 30,7% e il 28,4%.¹

Questi dati ci dovrebbero far riflettere sulle disponibilità economiche allo scopo destinate da parte dell'UE.

¹ Fonte ANSA. La strategia dell'Ue per liberare il mondo dalla plastica, 17 dicembre 2018



In alternativa, o in aggiunta, potrebbe, ad esempio, essere posta una quota aggiuntiva per lo smaltimento dei RAP sul Contributo Ambientale CONAI, il quale rappresenta la forma di finanziamento attraverso la quale CONAI ripartisce tra produttori e utilizzatori il costo per i maggiori oneri della raccolta differenziata, per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggi. Tali costi, sulla base di quanto previsto dal D.lgs. 152/06, vengono ripartiti "in proporzione alla quantità totale, al peso e alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale". La finalità è di incentivare l'uso di imballaggi maggiormente riciclabili, collegando il livello contributivo all'impatto ambientale delle fasi di fine vita/nuova vita. CONAI ha scelto di avviare la diversificazione del contributo ambientale a partire dal materiale più complesso per la varietà delle tipologie e per le tecnologie di selezione e di riciclo. In passato erano già state introdotte alcune agevolazioni per gli imballaggi riutilizzabili impiegati all'interno di circuiti controllati e particolarmente virtuosi dal punto di vista ambientale.

