

Deliberazione n. 9/2013/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza del 10 ottobre 2013

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in adunanza plenaria n. 19/2011/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2012;

vista la relazione dei Consiglieri istruttori, dott. Mauro Oliviero e dott. Massimo Romano, concernente gli esiti dell'indagine condotta sulla "Gestione delle risorse del fondo per la promozione de interventi di riduzione e della prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio (cap. 7510 - art. 2, comma 323 L. 244/07";

vista l'ordinanza in data 24 settembre 2013, con la quale il Presidente della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha convocato il I, il II ed il Collegio per il controllo sulle entrate per

l'adunanza del 10 ottobre 2013, al fine della pronuncia, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 5334 in data 24 settembre 2013, con la quale il Servizio adunanze della Segreteria della Sezione ha trasmesso la relazione:

- al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Gabinetto del Ministro;
- al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche;
- al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Organismo indipendente di valutazione della performance;
- all'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto del Ministro;
- al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

uditi i relatori, Consigliere Mauro Oliviero e Consigliere Massimo Romano;

non comparse le Amministrazioni;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio, la Relazione concernente la "Gestione delle risorse del fondo per la promozione de interventi di riduzione e della prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio (cap. 7510 - art. 2, comma 323 L. 244/07";

ORDINA

che la presente deliberazione e l'unita relazione – ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge 20/94 così come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 – siano trasmesse a cura della Segreteria della Sezione – Servizio adunanze:

- alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alle Presidenze delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale organo di coordinamento dell'attività amministrativa;
- alle Amministrazioni indicate in premessa.

Le Amministrazioni comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge n. 266/2005.

Adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, comma 64, della legge n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati.

La presente delibera e l'unita relazione saranno trasmesse, ai sensi e per effetti dell'art. 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni ai fini del refer-

to al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato, anche in ordine alle modalità con le quali le Amministrazioni si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

IL PRESIDENTE

(Dott. Giorgio Clemente)

I RELATORI

(Consigliere Mauro Oliviero)

(Consigliere Massimo Romano)

Depositata in Segreteria il 06 NOV. 2013

IL DIRIGENTE

(Dott.ssa Cesira Casalanguida)



Corte dei Conti

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

**Gestione delle risorse del fondo per la promozione degli
interventi di riduzione e prevenzione della produzione di
rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio**

MAGISTRATI ISTRUTTORI:

CONS. MAURO OLIVIERO (RELATORE)

CONS. MASSIMO ROMANO (CORRELATORE)

SOMMARIO

Sintesi	pag. 3
1. Oggetto dell'indagine	pag. 5
2. Il quadro normativo di riferimento	pag. 6
3. La ripartizione dei fondi	pag. 9
4. Accordi di programma sottoscritti dal Ministero	pag. 12
5. La gestione finanziaria	pag. 16
6. Attività di monitoraggio del Ministero sulle attività progettuali delle Regioni	pag. 19
7. Gestione dei residui attivi	pag. 33
8. Considerazioni finali e raccomandazioni	pag. 34

Appendice – Il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti

SINTESI

La relazione analizza la gestione del Fondo per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dall'art. 2, comma 323, della legge n. 244 del 2007 con una dotazione di 20 milioni di Euro nel primo anno (2008) a valere sulle risorse di cui al comma 321 dello stesso articolo.

I fondi stanziati nel periodo 2008 - 2012, pari a complessivi € 69.051.515,00, sono stati solo in parte utilizzati per la stipulazione di Accordi di Programma che hanno riguardato le regioni Basilicata, Molise e Siciliana per l'importo complessivo di € 27.104.393,00.

Buona parte delle risorse inizialmente assegnate è stata, infatti, utilizzata per esigenze della Protezione civile o per altre finalità.

Solo alla fine dell'anno 2012 sono stati sottoscritti ulteriori n. 3 accordi di programmi con i Comuni di Roma, Napoli e Palermo.

In particolare, i fondi del 2008 e parte del 2009, per un totale di € 21.000.000,00, sono stati destinati a copertura di situazioni di emergenza ambientale in materia di rifiuti, mentre relativamente alla competenza 2011, € 9.645.650,49 sono stati utilizzati per il reintegro del PON Ambiente 1994-1999- obiettivo 1, sottomisura I.3, non disponendo il Ministero di altri fondi utilizzabili allo scopo.

Inoltre € 162.914,00 sono stati destinati all'emergenza di cui all'OPCM n. 3975/2011 (sito di bonifica di interesse nazionale della Maddalena).

Un' ulteriore parte degli stanziamenti originari (€ 1.133.943,00) ha dato luogo ad economie.

La funzione di guida e direzione assegnata all'Amministrazione centrale dalla legge n. 244 del 2007 avrebbe dovuto indurre la stessa a fissare, in relazione alla disponibilità delle risorse, obiettivi ben definiti sulla base della reale capacità di raggiungerli.

Viceversa, la verifica ha fatto emergere notevoli ritardi nell'emanazione dei decreti di ripartizione delle risorse annualmente stanziati (i decreti del Ministro relativi all'anno 2008 e 2011 non sono stati mai emanati) e più in generale un' inadeguata pianificazione e, di conseguenza, un non accurato monitoraggio del processo di erogazione dei fondi pubblici da parte del Ministero. Esso, infatti, ha mostrato uno specifico interesse a conoscere la gestione da parte degli enti utilizzatori dei finanziamenti già effettuati soltanto da maggio del 2012 in poi (dopo cioè ben cinque anni dall'entrata in vigore della legge), peraltro in concomitanza con l'avvio dell'istruttoria da parte di questa Corte.

L'indagine ha consentito di rilevare come il Ministero, attraverso una più incisiva pianificazione ed una precisa messa a punto dei processi di monitoraggio, di misurazione, di analisi e di miglioramento, avrebbe potuto

assicurare la conformità delle erogazioni alle disposizioni legislative, garantendo il rispetto dei requisiti stabiliti per le diverse modalità di accreditamento e migliorando l'efficacia e l'efficienza delle modalità di erogazione dei fondi stessi.

Sul piano procedurale e su quello degli interventi, la sussistenza di diverse competenze sia sul piano nazionale che su quello regionale avrebbe dovuto suggerire modalità diverse di programmazione e di coordinamento, attraverso la concreta individuazione dei problemi in relazione agli obiettivi da perseguire e delle misure da attuare per la realizzazione delle iniziative nei singoli settori di intervento.

In sostanza, l'indagine ha fatto emergere evidenti ritardi nella gestione delle risorse assegnate a decorrere dall'esercizio 2008, con un'azione che finora non sembra aver prodotto risultati concreti nella gestione del servizio per la prevenzione della produzione dei rifiuti nelle specifiche realtà locali coinvolte.

Scarse sembrano essere state le sinergie realizzate a livello locale, anche per un insufficiente ruolo di stimolo esercitato dal Ministero e dalle Regioni interessate.

Del tutto inadeguata è risultata l'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione degli Accordi stipulati e sui risultati finora conseguiti con le risorse erogate.

1. Oggetto dell'indagine

Con la deliberazione n. 19/2011G, concernente la programmazione delle attività di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2012, è stata prevista l'indagine sulla gestione delle risorse del Fondo per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio (di seguito Fondo) di cui al cap. 7510 del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, (di seguito Ministero).

L'obiettivo dell'attività di controllo è stato finalizzato all'analisi della gestione delle risorse in questione, considerato il fatto che il relativo capitolo presentava elementi sintomatici di criticità, in relazione all'elevato importo di residui accumulati nel tempo (27 milioni di € così come rilevati dal monitoraggio effettuato).

Tale aspetto è stato ritenuto dalla Sezione indice di una certa lentezza nel porre in essere le attività essenziali per il conseguimento degli obiettivi prestabiliti in sede programmatica e lo stesso smaltimento dei residui iniziali è risultato alquanto esiguo potendo essere un indice di ritardi dell'Amministrazione per l'estinzione dei debiti pregressi.

Infatti, dal monitoraggio del capitolo 7510 Titolo 2 relativo al bilancio del Ministero 2011 (modello 2bis/11), la percentuale dei pagamenti in c/residui rispetto allo stanziamento residui era appena del 25,83%.

Conseguentemente è stata avviata la presente indagine per il periodo che va dall'anno 2008 – quale annualità di istituzione del relativo fondo – ad oggi.

Dall'analisi dei dati e notizie forniti dal Ministero nella fase istruttoria è emerso che, a decorrere dall'anno 2008 (data in cui per effetto del comma 323 dell'articolo 2 della legge n. 244/07), è stata prevista l'istituzione di un Fondo per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio, ma il relativo decreto del Ministro dell'ambiente che doveva essere adottato nel termine di cinque mesi dalla data di entrata in vigore della legge non è stato emanato tempestivamente.

Infatti, il primo decreto di ripartizione dei fondi è stato emesso alla fine dell'anno 2009 (D.M. prot. n. 146 del 22 dicembre 2009) e quindi dopo oltre due anni dall'entrata in vigore della legge, il quale ha previsto l'assegnazione delle risorse tra le regioni che avevano un tasso di raccolta differenziata inferiore al 10% sulla scorta dei dati rilevati dall'ISPRA (*cfr.* Rapporto Rifiuti Urbani ISPRA – 2009) rapportato all'estensione territoriale nonché alla popolazione complessiva.

L'assegnazione dei fondi è avvenuta previa sottoscrizione di accordi di programma.

È evidente come la mancanza di un decreto ministeriale di riparto dei fondi relativi all'esercizio 2008 ha di per sé impedito, *ab origine*, il perseguimento degli obiettivi previsti dalla legge, con la conseguenza che le relative somme stanziare nel bilancio dello Stato non sono state utilizzate tempestivamente.

Tali fondi sono perciò rimasti "fermi" nel bilancio dell'Amministrazione e, restando inutilizzati per più tempo, sono stati, in parte, poi impiegati dalla Protezione civile, per far fronte alle emergenze ambientali via via verificatesi, di cui alle varie Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri (*cfr.* Tabella 1).

2. Il quadro normativo di riferimento.

Normativa Europea

L'Unione Europea ha da sempre programmato politiche, strategie ed interventi con un approccio integrato della dimensione ambientale, così da coesistere obiettivi di crescita economica, occupazionale e di protezione dell'ambiente.

Nel 2008 il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno adottato la direttiva 2008/98/CE che abroga a partire dal 12 dicembre 2010 le precedenti direttive, ovvero la 75/439/CEE, la 91/689/CEE e la 2006/12/CE.

La nuova direttiva ha introdotto la definizione di prevenzione, intesa come l'insieme delle misure che possono essere prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto, e ciò al fine di ridurre:

- a) la quantità dei rifiuti prodotti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;
- b) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;
- c) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti.

La direttiva, oltre a prevedere che gli Stati membri adottino programmi di prevenzione dei rifiuti integrati all'interno dei piani di gestione rifiuti, ha suggerito, come misure adottabili, sia la promozione della progettazione sistematica degli aspetti ambientali del prodotto al fine di migliorarne le prestazioni ambientali nel corso dell'intero ciclo di vita, sia la diffusione di informazioni sulle tecniche di prevenzione dei rifiuti, così da favorire la diffusione, a livello industriale, delle migliori tecniche disponibili.

Inoltre, la direttiva ha chiesto agli Stati membri di predisporre Programmi di prevenzione dei rifiuti con l'obiettivo di fornire un approccio coordinato alla loro riduzione, indicando *target* e politiche puntuali.

È stato, altresì, predisposto un manuale dall'Unione Europea che traccia le linee guida per la predisposizione dei programmi di prevenzione dei rifiuti nel quale si presentano alcuni esempi di Piani nazionali e regionali di prevenzione e relative progettazioni nelle diverse fasi (accertamento della situazione di partenza, definizione delle priorità, elaborazione della strategia, pianificazione e sviluppo della strategia, monitoraggio).

Normativa nazionale

Il d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 – c.d. “Decreto Ronchi” – ha costituito il primo esempio di “legge quadro in materia ambientale”, segnando una vera e propria svolta nel settore della programmazione e gestione dei rifiuti.

Esso ha recepito i principi fondamentali della normativa Europea anche in tema di prevenzione e riduzione dei rifiuti e ha ribadito l’importanza di tali politiche che devono trovare applicazione nell’ambito della gestione dei rifiuti.

Ad arricchire il quadro normativo nazionale è intervenuto il d.lgs. del 13 gennaio 2003, n. 36, con cui l’Italia seppur in ritardo, ha recepito la Direttiva 99/31/CE in materia di discariche di rifiuti.

Il suddetto decreto, in particolare, stabilisce “requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti tesi a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull’ambiente, ..., nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l’intero ciclo di vita della discarica”.

Le principali novità introdotte dal decreto n. 36 riguardano la nuova classificazione delle discariche suddivise in diversa tipologia secondo la natura del rifiuto trattato, la definizione delle tre diverse figure principali (gestore, detentore, richiedente), i criteri per l’ammissibilità e la non ammissibilità dei rifiuti in discarica, le procedure autorizzatorie e la disciplina per la gestione dell’intero ciclo di vita della discarica fino al ripristino ambientale del sito, a sua chiusura, e il monitoraggio *post* chiusura.

Successivamente, con il d.lgs. n.152 del 3 aprile 2006 ed ulteriori modificazioni e integrazioni – c.d. Testo unico in materia ambientale -, il legislatore ha consolidato la necessità di concretizzare gli obiettivi fissati nel “Decreto Ronchi” mediante la previsione del riordino, coordinamento ed integrazione delle disposizioni legislative in materia di difesa del suolo, tutela delle acque, gestione dei rifiuti, bonifica dei siti contaminati e tutela dell’aria.

Nell’ultima modifica apportata al suddetto Testo unico dal d.lgs. n. 205 del 3 dicembre 2010, di recepimento della direttiva 2008/98/CE, sono due gli articoli di particolare interesse.

L’articolo 179, ove è citata la gerarchia nelle gestione dei rifiuti di derivazione comunitaria, assegnando alle politiche di prevenzione un ruolo prioritario nelle politiche di gestione dei rifiuti, indicando alcune delle possibili misure di prevenzione.

L’articolo 180, nel quale è evidenziata la necessità di promuovere la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, mediante un ruolo attivo delle Pubbliche amministrazioni. Tale ruolo si dovrebbe concretizzare mediante la promozione di una serie di interventi, quali:

1) promuovere strumenti economici, eco-bilanci, sistemi di certificazione ambientale, l’utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione e sensibilizzazione dei consumatori, l’uso di sistemi di qualità nonché lo sviluppo del sistema di marchio ecologico

ai fini della corretta valutazione dell'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita del medesimo;

2) prevedere clausole di bandi di gara o lettere d'invito che valorizzino la capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione di rifiuti;

3) promuovere accordi e contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali finalizzati alla prevenzione ed alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti.

Nel medesimo articolo è previsto che il Ministero adotti un programma nazionale di prevenzione dei rifiuti ed elabori indicazioni affinché tale strumento sia integrato nei piani di gestione rifiuti.

Nel programma di prevenzione il Ministero, oltre a fissare gli obiettivi, dovrà descrivere le misure esistenti e valutare l'utilità degli esempi di misure di prevenzione o di altre misure adeguate.

Nell'ambito di tale contesto normativo di riferimento, l'art.2, comma 323, della legge n.244/2007 ha istituito un fondo denominato "Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio".

Il Fondo, la cui dotazione finanziaria annua era inizialmente prevista (esercizio 2008) in 20 milioni di €, è finalizzato sia alla stipulazione di accordi di programma e sia alla formulazione di bandi pubblici da parte del Ministero.

Nel medesimo comma 323 è anche previsto che *"... con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare nel termine di cinque mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di utilizzo del fondo di cui al presente comma."*

Da ultimo va ricordato il decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante "Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale" (convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 28), che ha anticipato al 31 dicembre 2012 l'adozione da parte del Ministro dell'Ambiente del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti come anche l'elaborazione delle indicazioni necessarie per l'integrazione di tale programma all'interno dei piani regionali di gestione dei rifiuti.

3. La ripartizione dei fondi

Il Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio, di cui al cap. 7510, previsto dall' art. 2, comma 323, della legge n. 244/07, per gli anni dal 2008 al 2012 è stato alimentato con stanziamenti di diversa entità.

Gli stessi sono stati poi impegnati e trasferiti per l'utilizzazione, come riportato nella Tabella alla pagina seguente.

A fronte dello stanziamento di 20 mln di € inizialmente previsto dalla norma relativamente al Fondo, sono stati effettivamente iscritti in bilancio (al netto dei tagli) complessivamente 69.051.515 milioni di € per gli esercizi dal 2008 al 2012.

Tali dotazioni sono state utilizzate sia per mezzo della sottoscrizione di Accordi di Programma e protocolli di intesa, sia con specifici provvedimenti a vantaggio della Protezione civile.

In particolare, i fondi del 2008 e parte delle risorse 2009, per un totale di € 21.000.000,00, sono stati destinati a copertura di situazioni di emergenza ambientale in materia di rifiuti (OPCM n. 3726/2008 Campania e Orbetello, n. 3737/2009 e n. 3829/2009 Palermo).

Per ciò che concerne la competenza 2011, € 9.645.650,49 sono stati utilizzati per il reintegro del PON Ambiente 1994-1999 obiettivo 1, sottomisura I.3, non disponendo il Ministero di altri fondi utilizzabili allo scopo.

Inoltre € 162.914,00 sono stati destinati all'emergenza di cui all'OPCM n. 3975/2011 (sito di bonifica di interesse nazionale della Maddalena).

Tutte le risorse residue sono state utilizzate per finanziare tre accordi di programma sottoscritti dal Ministero con altrettante regioni ed un protocollo di intesa stipulato con un ente locale.

Tab. 1

Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio (cap. 7510 - art. 2, comma 323, legge n. 244/07)						
ANNO	STANZIAMENTO PREVISTO	STANZIAMENTO EFFETTIVO	IMPEGNI	PAGAMENTI	TRASFERIMENTI	
2008	€ 20.000.000,00	€ 20.000.000,00	€ 14.000.000,00		€ 4.900.000,00	D.D. n. 8047 del 27.01.2009(destinati alla raccolta differenziata nella Regione Campania , ai sensi dell'OPCM n. 3726 del 29.12.2008)
			D.D. n. 7099 del 4.12.2008 (a favore destinatari Fondo)	€ 4.100.000,00	D.D. n. 8691 del 26.11.2009(destinati alla raccolta differenziata nella Regione Campania , ai sensi dell'OPCM n. 3726 del 29.12.2008)	
			€ 3.000.000,00	D.D. n. 8013 del 13.01.2009 (Comm. Del. Orbetello ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3726/08)		
			€ 2.000.000,00	D.D. n. 8690 del 26.11.2009 (Comm. Del. Orbetello ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3726/08)		
			€ 6.000.000,00	€ 1.234.334,00	D.D. n. 2043 del 29.11.2011(I rata A.diP.Regione Molise) (1)	
			D.D. n. 8708 del 30.11.2009 art. 1 (per Regioni da individuare)	€ 2.046.652,00	D.D. n. 2044 del 29.11.2011(I rata A.diP.Regione Basilicata) (2)	
			€ 2.719.014,00	D.D. n. 2045 del 29.11.2011(Quota parte I rata A.diP. Regione Siciliana) (3)*		
2009	€ 20.000.000,00	€ 14.000.000,00	€ 6.086.700,78	-	-	RISORSE DA TRASFERIRE NELL'AMBITO DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA MOLISE, BASILICATA E SICILIA
			D.D. n. 1068 del 29.12.2010art. 1 (per Regioni da individuare)	€ 5.900.932,22	€ 2.000.000,00	D.D. n. 8440 del 3.08.2009 (C.D. Fiume Aterno ai sensi dell'OPCM n. 3504/06)
			D.D. n. 8340 del 19.06.2009di cui: - € 2.000.000,00 impegnati per il C.D. Fiume Aterno Abruzzo ex OPCM n. 3504/06; - € 2.000.000,00 impegnati per Emergenza rifiuti Prov. Palermo ex OPCM n. 3737/09; - € 1.900.932,22 impegnati per A.di P. Regioni Molise, Basilicata e Sicilia.	€ 2.000.000,00	D.D. n. 8441 del 3.08.2009 (Emergenza rifiuti Prov. Palermo ai sensi dell'OPCM n. 3737/09)	
			€ 1.000.000,00	D.D. n. 2045 del 29.11.2011 (Quota parte I rata A.diP.Regione Siciliana) (3)*		

			€ 2.000.000,00 D.D. n. 8070 del 18.02.2009Emergenza rifiuti Prov. Palermo ai sensi dell'OPCM n. 3737/09	€ 2.000.000, 00	€ 2.000.000,00 D.D. n. 8118 dell'11.03.2009Emergenza rifiuti Prov. Palermo ai sensi dell'OPCM n. 3737/09
			€ 12.367,00 In economia		€ 12.367,00 In economia
2010	€ 20.000.000,00	€ 15.145.121,00	€ 13.116.760,00 D.D. n. 1068 del 29.12.2010 art. 2 (per Regioni da individuare)	€ 1.131.317, 13	€ 1.131.317,13 D.D. n. 3077 del 23.01.2012(Saldo I rata A.diP.Regione Siciliana) (3)*
			€ 2.028.361,00 D.D. n. 9001 del 15.11.2010 Comm. Del. SIN Pioltello Rodano - O.P.C.M. n. 3904/10	€ 2.028.361, 00	€ 2.028.361,00 D.D. n. 9001 del 15.11.2010 Comm. Del. SIN Pioltello Rodano ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3904/10
2011	€ 20.000.000,00	€ 10.930.141,00	€ 9.645.650,49 D.D. n. 1170 del 16.02.2011 Rimborso reintegro finanziamento – Prog. 94/96 O.1 FESR (ARINCO 97.IT.16.013) Delibera CIPE 1998	€ 9.645.650, 49	€ 9.645.650,49 D.D. n. 1170 del 16.02.2011 Rimborso reintegro finanziamento – Prog. 94/96 O.1 FESR (ARINCO 97.IT.16.013) Delibera CIPE 1998
			€ 162.914,00 D.D. n. 2008 del 24.11.2011 (Ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3975/2011 - La Maddalena)	€ 162.914, 00	€ 162.914,00 D.D. n. 2008 del 24.11.2011 (Ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3975/2011La Maddalena)
			€ 1.121.576,51 Taglio Ministero dell'Economia e delle Finanze sullo stanziamento	-	€ 1.121.576,00 Taglio Ministero dell'Economia e delle Finanze sullo stanziamento
2012	€ 20.000.000,00	€ 8.809.120,00	€ 8.809.120,00 D.D. n.4000/TRI/G/SP del 21.12.2012 a favore del comune di Palermo; D.D. n.4002/TRI/G/SP del 21.12.2012 a favore del Comune di Roma; D.D. n.4001/TRI/G/SP del 21.12.2012 a favore del comune di Napoli	€ 348.841,15	€ 348.841,15 D.D. n. 4360/TRI/G/SP del 1.07.2013 a favore di Roma Capitale

Note:

(1) Totale risorse MATTM assentite nell'A.di P. - R. Molise € 4.114.446,86

(2) Totale risorse MATTM assentite nell'A.di P. - R. Basilicata € 6.822.175,72

(3) Totale risorse MATTM assentite nell'A.di P. - R. Siciliana € 16.167.770,42

4. Accordi di programma sottoscritti dal Ministero.

Ai fini della realizzazione degli interventi previsti dall'art. 2, comma 323, della legge n. 244 del 2007 il Ministero ha sottoscritto n.3 accordi di programma con la Regione Molise, Basilicata e Siciliana ed altri n. 3 accordi con i Comuni di Roma, Napoli e Palermo.

A) Relativamente alle n. 3 precitate Regioni si specifica che è stato sottoscritto:

a) in data 7 marzo 2011 l' accordo tra il Ministero, la Regione Molise ed il CONAI per un importo complessivo di € 4.114.446,86, tutti a valere sul fondo ex art. 2 L. 244/2007, approvato con D.M. prot. n. 14B3/TRI/DI/B del 16 maggio 2011, registrato alla Corte dei Conti in data 13.6.2011 Reg. n. 10, Foglio 108;

b) in data 31 marzo 2011 l'accordo di programma tra il Ministero, la Regione Basilicata ed il CONAI per un importo complessivo di € 8.822.175,72, di cui € 6.822.175,72 a far valere su risorse stanziare dal dicastero sul fondo ex art. 2 L. 244/2007 ed € 2.000.000,00 assentite dalla Regione Basilicata, approvato con D.M, prot. n. 1484/TRIIDI/B del 16 maggio 2011 e registrato alla Corte dei Conti in data 13.6.2011, Reg. n. 10, Foglio 107;

c) in data 15 marzo 2011 l'accordo di programma tra il Ministero, il Commissario Delegato della Regione Siciliana ex O.P.C.M. n.3BB7 del 9 luglio 2010 ed il CONAI per un importo complessivo di € 24.167.770,42, di cui € 16.167.770,42 a valere sul fondo ex art. 2 L. 244/2007 € 8.000.000,00 a far valere sui fondi POR 2007/13, approvato con D.M. prot. n. 148S/TRI/DI/B del 16 maggio 2011 e registrato alla Corte dei Conti in data 13.6.2011 Reg. n. 10, Foglio 106.

Tali accordi sono stati posti in essere per favorire la corretta ed efficace gestione dei rifiuti d'imballaggio e delle frazioni merceologiche similari nelle regioni interessate, nonché lo sviluppo della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, provenienti sia da superficie pubblica che privata, finalizzata a privilegiare l'avvio al riciclo e al recupero secondo i principi comunitari di prossimità, oltre che per garantire una maggiore tutela ambientale, anche mediante la riduzione della quantità dei rifiuti avviati allo smaltimento.

Gli obiettivi delle intese sono stati quelli di:

a) adottare iniziative dirette a favorire lo sviluppo della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio ed il loro avvio al recupero e riciclaggio;

b) promuovere ulteriori accordi integrativi, a livello provinciale e locale, al fine di favorire ed incrementare le attività di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio e delle frazioni merceologiche similari;

c) costituire, senza alcuna retribuzione per i partecipanti, appositi Gruppi di lavoro tra il Ministero, la Regione interessata, il CONAI, i consorzi di filiera e le Province interessate con lo scopo di:

» effettuare una capillare mappatura di tutto il sistema impiantistico regionale, con relative capacità di trattamento e stoccaggio, a supporto della

raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e alle attività di riciclaggio e recupero;

» verificare la possibilità di organizzare analisi merceologiche sulla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio nelle aree ove risultano maggiormente criticità legate alla qualità degli stessi;

» congiuntamente alla Regione e alle Province, individuare i Comuni e/o i gruppi di Comuni che alla data di stipula dell'Accordo non avessero raggiunto gli obiettivi di raccolta differenziata indicati dalla normativa vigente (indicativamente il 25%);

» condividere opportune campagne di comunicazione anche a livello locale ove venisse attivato un nuovo servizio di raccolta differenziata;

» individuare una linea comune per uniformare il modello di raccolta differenziata a livello regionale privilegiando la raccolta monomateriale dei rifiuti di imballaggio a base cellulosica, monomateriale dei rifiuti di imballaggio in vetro e multimateriale leggero (rifiuti di imballaggio in plastica, acciaio ed alluminio), con l'obiettivo di uniformare i flussi in ingresso agli impianti esistenti nella regione Molise.

In data 13 e 14 luglio 2011 è stato stipulato un protocollo d'intesa con il Comune di Lipari, in attuazione della previsione contenuta nell'art. 3 dell'Accordo del 15 marzo 2011 per un importo complessivo pari ad € 46.990,00 (Iva esclusa), in parte finanziato con lo stesso Accordo del 15 marzo 2011.

Tale protocollo ha per oggetto la sperimentazione di forme di gestione dei rifiuti d'imballaggio e delle frazioni merceologiche in aree vaste con piccole comunità nel territorio di competenza dell'ATO ME5, al fine di favorire una corretta ed efficace gestione dei rifiuti, nonché uno sviluppo della raccolta differenziata degli scarti di imballaggi provenienti dalla superficie pubblica e/o conferiti dai gestori in regime di privativa, finalizzata a privilegiare l'avvio a riciclo e il recupero, secondo i principi comunitari di appropriatezza e di idoneità, oltre a garantire una maggiore tutela ambientale.

I soggetti firmatari del Protocollo (oltre al Ministero e al Comune di Lipari, il Commissario delegato dalla Regione ed il CONAI), ciascuno nell'ambito delle proprie attribuzioni, si sono impegnati a:

- individuare, nel territorio di competenza dell'Ente gestore del servizio così come definito dall'allegato al presente protocollo, una o più aree di sperimentazione su cui avviare modelli di gestione dei rifiuti di imballaggio efficaci, efficienti ed orientati al successivo riciclo dei materiali raccolti;
- adottare iniziative dirette a favorire lo sviluppo della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e di altre frazioni di rifiuti urbani e assimilati nelle aree di sperimentazione individuate ed il loro avvio all'effettivo e prevalente recupero e riciclaggio;
- sviluppare l'analisi e lo studio di soluzioni innovative per la gestione dei rifiuti di imballaggio, finalizzati alla realizzazione di un sistema organizzativo integrato, basato sui principi di efficienza, efficacia,

economicità, trasparenza, appropriatezza e prossimità, il tutto in una complessiva logica sistemica di sostenibilità economica e ambientale sotto la piena regia dei soggetti firmatari dell'accordo;

- individuare, condividere e rendere operativi piani di raccolta differenziata dei assimilati e dei rifiuti di imballaggio, definiti in relazione alle analisi ed a specifici studi.

Il Ministero si è impegnato a promuovere:

- nelle aree di sperimentazione la realizzazione dei piani per la raccolta differenziata, ovvero di sistemi integrati di gestione dei rifiuti, con particolare riferimento agli ambiti territoriali ottimali di raccolta, alla omogeneizzazione e alla semplificazione dei sistemi di raccolta differenziata;
- nelle aree di sperimentazione, la raccolta differenziata incentivando lo sviluppo di sistemi secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e prossimità, il tutto in una complessiva logica sistemica di sostenibilità economica e ambientale di concerto con il Commissario delegato;
- la costituzione di tavoli tecnici permanenti per tutta la durata della fase di avvio dei singoli piani per la raccolta differenziata.

Il Commissario delegato si è impegnato a:

- coordinare sul territorio delle aree di sperimentazione tutti i soggetti coinvolti nei piani per la raccolta differenziata, monitorando i compiti e l'operatività degli stessi secondo le direttive del Ministero;
- adottare tutte le misure e i provvedimenti amministrativi, nell'ambito dei propri poteri, ai fini dell'attuazione in tempi rapidi dei singoli piani per la raccolta differenziata;
- convocare il Comitato tecnico di controllo con il compito di individuare una o più aree di sperimentazione e monitorare lo stato di avanzamento dei piani definiti per tali aree.

Il CONAI si è impegnato a:

- assicurare, anche per il tramite dei Consorzi di cui all'art. 223 del D.Lgs. 152 del 2006, nelle aree di sperimentazione il ritiro dei rifiuti di imballaggi provenienti dalla raccolta differenziata ed il loro avvio al riciclo, nel quadro degli standard qualitativi indicati negli Allegati tecnici dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI, riconoscendo i relativi corrispettivi;
- garantire, con propri tecnici, il coordinamento delle attività di start up utile ai fini dell'avvio dei nuovi servizi di raccolta differenziata, così come indicato nei piani per la raccolta differenziata nelle aree di sperimentazione;
- contribuire anche economicamente all'attuazione dei piani per la raccolta differenziata nelle aree di sperimentazione;

- partecipare al Comitato tecnico di controllo nonché ai relativi tavoli tecnici.

In sintesi, a seguito della sottoscrizione dei predetti accordi, alle Regioni Molise, Basilicata e Siciliana sono state trasferite dal Ministero le seguenti somme:

- Regione Molise	€	1.234.334,00
- Regione Basilicata	€	2.046.652,00
- Regione Siciliana	€	<u>3.719.014,00</u>
Totale complessivo	€	7.000.000,00

Per la Regione Siciliana i trasferimenti di risorse da parte del Ministero sono stati oggetto del decreto direttoriale del 23 gennaio 2012 prot. 3077/TRI/DI/G/, che ha previsto il finanziamento di ulteriori risorse pari a € 1.131.317,13 (*cf.* tabella precedente relativa alle risorse afferenti il cap. 7510 allegata); pertanto, l'ammontare totale delle risorse assegnate è risultato pari a € 4.850.331,13 (30% del finanziamento assentito).

La Regione Siciliana ha in parte finanziato il progetto di cui al Protocollo di intesa del 13 luglio 2011, per un importo di € 46.990,00 (IVA esclusa), il cui destinatario è stato il Comune di Lipari.

B) Per quanto riguardano gli ulteriori n. 3 accordi di programma, sempre in relazione al Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (n. 213 del 29.11.2012), si specifica che è stato sottoscritto:

d) in data 20.12.2012 l' accordo tra il Ministero ed il Comune di Roma per un importo complessivo di € 1.162.803,84, tutti a valere sulle risorse disponibili per l'esercizio finanziario 2012 cap. 7510 P.G. 01. Tale intesa prevede l'acquisto di dotazioni strumentali per il potenziamento del sistema di raccolta differenziata nel territorio del Municipio 8° di Roma Capitale;

e) in data 20.12.2012 l' accordo tra il Ministero ed il Comune di Napoli per un importo complessivo di € 5.143.335,20, tutti a valere sulle risorse disponibili per l'esercizio finanziario 2012 cap. 7510 P.G. 01. Tale intesa prevede l'acquisto di automezzi attrezzature porta a porta per n. 100.000 abitanti e l'acquisto di attrezzature afferenti utenze non domestiche;

f) in data 21.12.2012 l' accordo tra il Ministero ed il Comune di Palermo per un importo complessivo di € 2.492.980,00, tutti a valere sulle risorse disponibili per l'esercizio finanziario 2012 cap. 7510 P.G. 01. Tale intesa prevede l'acquisto di n. 24 mezzi per la raccolta differenziata frazione organica presso grandi utenze commerciali e l'acquisto di n. 699 attrezzature per la raccolta differenziata frazione organica presso grandi utenze commerciali.

5. La gestione finanziaria

Il Fondo per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio (di seguito Fondo), è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero, dalla legge n. 244/07 che all'articolo 2, comma 323, ha previsto una dotazione di 20 milioni di € per anno a decorrere dal 2008.

La legge prevede che il Fondo venga finalizzato sia per la sottoscrizione di accordi di programma e sia per la formulazione di bandi pubblici da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti ed per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio.

Le risorse sono state sostanzialmente utilizzate tramite la sottoscrizione di accordi di programma, secondo la modalità prevista dalla legge, oltre a far fronte a diverse situazioni di emergenza ambientale in materia di rifiuti, tramite ordinanze di Protezione Civile emesse in deroga alla normativa vigente.

Infine, l'annualità 2011 è stata prevalentemente utilizzata per la restituzione al Ministero dell'Economia e delle Finanze del saldo del cofinanziamento del Programma Operativo Ambiente (programmazione 1994/1999 - obiettivo 1).

A fronte dello stanziamento inizialmente previsto dalla suddetta legge, al netto dei tagli avvenuti, sono state effettivamente stanziati in bilancio annualmente a favore del citato Fondo le seguenti risorse:

- anno 2008:	€ 20.000.000,00
- anno 2009:	€ 14.000.000,00
- anno 2010:	€ 15.145.121,00
- anno 2011:	€ 10.930.141,00
- anno 2012:	€ 8.976.253,00

Di seguito sono indicati per ogni annualità gli stanziamenti previsti, gli stanziamenti effettivi, gli impegni ed i trasferimenti effettuati, in particolare:

- **annualità 2008** - a fronte di uno stanziamento effettivo pari a € 20.000.000 l'intera cifra è stata utilizzata, per un importo pari a € 14.000.000 a copertura di situazioni di emergenza ambientale in materia di rifiuti (OPCM n. 3726/2008 Campania e Orbetello) e per un importo pari a € 6.000.000,00 con gli Accordi di programma sottoscritti con le Regioni Molise, Basilicata e Siciliana;

- **annualità 2009** - a fronte dello stanziamento effettivo pari a € 14.000.000,00, un importo pari a € 6.000.000,00 è stato utilizzato a copertura di situazioni di emergenza ambientale in materia di rifiuti (OPCM n. 3504/06 Fiume Aterno e OPCM n. 3737/09 Palermo), € 1.000.000,00 è stato trasferito alla Regione Siciliana quale quota parte della I rata dell'Accordo di programma sottoscritto, € 6.987.633,00 sono risorse ancora da trasferire

nell'ambito degli Accordi con le Regioni Molise, Basilicata e Siciliana, mentre la rimanente quota pari a € 12.367,00 è andata in economia;

- **annualità 2010** - a fronte dello stanziamento effettivo, pari a € 15.145.121,00, l'importo di € 2.028.361,00 è stato utilizzato a copertura di situazione di emergenza ambientale OPCM 3904/10 per il SIN Pioltello Rodano, l'importo di € 1.131.317,13 è stato trasferito alla Regione Siciliana quale saldo della I rata dell'Accordo di programma sottoscritto.

Risulta ancora da trasferire nell'ambito degli Accordi di programma con le Regioni Molise, Basilicata e Siciliana la residua somma di € 11.985.442,87;

- **annualità 2011** - a fronte dello stanziamento effettivo pari a € 10.930.141,00 è stata utilizzata la cifra di € 9.645.650,49 per il reintegro del finanziamento PON Ambiente 1994/1999 - obiettivo 1 sottomis.;

- **annualità 2012** - a fronte dello stanziamento effettivo di competenza pari a € 8.976.253,00 e di uno stanziamento di cassa pari ad € 8.476.253,00 è intervenuto il decreto ministeriale n. 213/2012 del 20 dicembre 2012, che ha definito i criteri e le modalità di assegnazione e di ripartizione delle disponibilità del "Fondo" in complessivi € 8.809.120,00.

Tale importo è stato ripartito tenendo conto dell'annuario dei dati ambientali realizzato dall'Istituto superiore per la ricerca ambientale tra i Comuni in possesso dei seguenti requisiti: popolazione superiore a 500.000 abitanti (localizzati nel centro sud), livelli di raccolta differenziata inferiori al 25% (in pendenza ed a rischio di procedure di inflazione comunitaria) nonché in situazione di criticità o emergenza ambientale connessa al ciclo dei rifiuti.

In applicazione dei predetti criteri la somma suddetta è stata ripartita in favore dei Comuni di Roma, Napoli e Palermo.

Dall'istruttoria è risultato che gli stanziamenti annuali previsti dalla legge sono stati destinati a vari impieghi.

Una prima quota di risorse è stata utilizzata per fronteggiare diverse emergenze sulla base di specifiche ordinanze di Protezione Civile e ha comportato il trasferimento delle risorse medesime su contabilità speciali aperte a favore dei Commissari delegati.

Gli stessi Commissari, peraltro, non sono in grado di differenziare le varie spese in ragione del coacervo delle fonti di finanziamento che alimentano le loro contabilità speciali; pertanto, dopo il trasferimento da parte del Ministero, tali risorse non possono più essere oggetto di monitoraggio da parte del Ministero.

Una seconda parte di risorse è venuta meno perché divenuta economia o è stata oggetto di tagli da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Una terza parte di risorse è stata utilizzata per reintegrare il finanziamento del Programma FESR 94/96 O.1 (anno 2011) previsto dalla delibera CIPE.

Gli stessi finanziamenti, pertanto, non sono più considerati come "risorse" nella disponibilità dell'Amministrazione.

In via residuale vi sono le risorse (anno 2011) che hanno avuto la specifica destinazione indicata ex art. 2, comma 323, legge n. 244/2007, oggetto della presente indagine.

Tali risorse sono state trasferite alle Regioni Siciliana, Molise e Basilicata in esito agli Accordi di Programma conclusi con gli stessi Enti territoriali e con la partecipazione del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI).

I trasferimenti eseguiti, a tutt'oggi, sono stati pari al 30 per cento del totale del finanziamento assentito (come previsto negli Accordi sottoscritti e nei Decreti di riparto).

Di tali trasferimenti lo "stato di utilizzo" è stato il seguente:

a) la Regione Basilicata, nel dar corso all'accordo di programma sottoscritto, ha evidenziato le difficoltà emerse nella costituzione di forme associative tra i Comuni per la gestione unitaria del servizio sulla raccolta differenziata e per tale aspetto ha chiesto il differimento di ulteriori sei mesi per la rendicontazione.

Ciò ha determinato, per come dichiarato dal Ministero, la preclusione di poter verificare la corretta esecuzione dell'accordo di programma Ministero-Regione Basilicata-CONAI, sottoscritto il 31 marzo 2011;

b) la Regione Molise ha ancora *in itinere* il bando pubblico per l'assegnazione dei fondi ai Comuni, che ad oggi è all'esame del CONAI.

Anche in questo caso pur avendo provveduto alla stesura dell'accordo di programma, come stabilito dal legislatore, non si è provveduto ad attuarlo. Anzi la Regione ne ha richiesto la proroga.

c) la Regione Siciliana, più volte sollecitata dall'Amministrazione, ha confermato l'intenzione di utilizzare le risorse già rese disponibili in acconto per il finanziamento del Progetto denominato "Palermo differenzia 2".

Il Ministero, pertanto, è in attesa di conoscerne la concreta attuazione.

Relativamente alle risorse assentite con riparto Anno 2012 per i n.3 accordi di programma sottoscritti con i Comuni di Palermo, Napoli e Roma, si è soltanto provveduto al trasferimento dell'anticipo pari al 30% nei confronti di quest'ultimo Comune, mentre per gli altri, più volte sollecitati, non hanno ancora inviato al Ministero il provvedimento che attesta la congruità dei costi per gli interventi programmati.

Alla luce di quanto suesposto, ad oggi, il Ministero è stato in grado di effettuare solo un semplice riscontro di tipo procedurale ma non finanziario, in quanto questi ultimi gli accordi di programma sono rimasti sostanzialmente inattuati.

6. Attività di monitoraggio del Ministero sulle iniziative progettuali delle Regioni

Per quanto concerne le attività di monitoraggio relative ai progetti che sono stati oggetto degli Accordi di programma e le connesse criticità riscontrate dal Ministero, va precisato quanto di seguito.

A) nell'ambito della Regione Basilicata

Le parti si erano impegnate a:

- nominare un proprio rappresentante nell'ambito di specifici Gruppi di lavoro, dei tavoli tecnici costituiti dalla Regione Basilicata e nel Comitato tecnico di controllo;

- trasferire alla Regione Basilicata, nell'ambito delle proprie disponibilità finanziarie, la somma complessiva di € 6.622.175,72, di cui € 1.989.664,64 per l'anno 2009 ed € 4.833.511,08 per anno 2010, per dare un forte impulso alle amministrazioni della Basilicata che sviluppano sistemi integrati di raccolta differenziata e concordati con la Regione, le Province di appartenenza ed il CONAI;

- trasferire le risorse secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Ambiente prot. 145/2009 del 22 dicembre 2009.

- In particolare:

a) la Regione Basilicata si era obbligata a:

1. promuovere e incentivare lo sviluppo di sistemi di raccolta differenziata secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, nonché a promuovere la stipula delle convenzioni previste dall'Accordo ANCI-CONAI;

2. assicurare che gli Enti locali, gli ATO e/o le Società di servizi conferiscano a CONAI, tramite i soggetti di cui all' art. 223, comma 1, del D.Lgs, n. 152/2006 e s.m.i., secondo le modalità indicate dall'Accordo ANCI-CONAI, i rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico di raccolta;

3. individuare e mettere a disposizione, nelle misure dei fondi POR 2007/2013, risorse finanziarie che in via preventiva venivano stimate in € 2.000.000,00 volte a finanziare gli interventi a supporto dello sviluppo della raccolta differenziata e del recupero e riciclaggio, oltre a quelle assentite dal Ministero;

4. nominare un proprio rappresentante nell'ambito del Gruppo di lavoro e dei tavoli tecnici costituiti dalla Regione Basilicata e del Comitato tecnico di cui rispettivamente all'art.3, lett. c) e d), nonché all'art. 5 dell'Accordo di programma;

5. favorire la costituzione di tavoli tecnici fra i soggetti coinvolti nello sviluppo delle raccolte differenziate, del recupero/riciclo dei rifiuti di imballaggio e delle Associazioni del comparto industriale;

6. disciplinare le forme di convenzionamento secondo l' Accordo di Programma ANCI-CONAI, individuando nella propria legge regionale i soggetti titolati alla stipula degli stessi, nel rispetto degli allegati tecnici dei singoli Consorzi di filiera dell'Accordo ANCI-CONAI vigente.

b) Il CONAI si era obbligato a:

1. Assicurare, per il tramite dei Consorzi di cui all'art. 223 del d.lgs. n. 152/2006, il ritiro dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata ed il loro avvio a riciclo, nel quadro degli standard qualitativi indicati negli allegati tecnici dell'Accordo quadro ANCI-CONAI, riconoscendo i relativi corrispettivi;

2. fornire il supporto tecnico per l'elaborazione dei piani di sviluppo della raccolta differenziata per quei Comuni e/o raggruppamento di Comuni concordati con i soggetti firmatari dell'Accordo;

3. partecipare direttamente e per il tramite dei Consorzi di filiera alla realizzazione di campagne mirate di informazione e sensibilizzazione dei cittadini alla raccolta differenziata, riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio, a fronte di concreti e realizzabili piani di sviluppo approvati dagli Enti preposti al servizio di raccolta;

4. nominare un proprio rappresentante nell'ambito del Gruppo di lavoro e dei tavoli tecnici costituiti dalla Regione Basilicata e del Comitato tecnico di cui rispettivamente all'art.3, lett. c) e d) nonché art. 5 dell'Accordo di programma;

5. rispettare le previsioni di cui all'art. 3 dell'Accordo di programma quadro CONAI- Regione Basilicata sottoscritto il 25 gennaio 2011, rep. 12309.

Tutte le parti avevano confermato, inoltre, la possibilità di individuare specifiche aree di intervento sul territorio regionale, al fine di attivare progetti pilota di sviluppo della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e progetti pilota legati alle attività di riciclo e recupero degli stessi.

Al fine di acquisire informazioni riguardo il dettaglio delle attività intraprese unitamente al relativo cronoprogramma, il Ministero ha inviato alla Regione ed al CONAI le note prot. 30010/TRI/II del 3 ottobre 2011, prot. 11217/TRI/DI/II del 17 aprile 2012.

Inoltre il Ministero, con nota 12817/TRI/DI/II del 3 maggio 2012 ha convocato la Regione ed il CONAI ad una riunione che si è tenuta in data 17 maggio 2012.

La Regione, con le note prot. 079033 del 4 maggio 2012 e n. 0086 658/75AA del 16 maggio 2012, ha fornito informazioni al Ministero in merito all'attuazione dell'Accordo, specificando che a seguito di incontri tecnici e di valutazioni oculte l'Ente, coadiuvato dal CONAI, ha individuato due aree di intervento comprendenti le due città capoluogo (Potenza e Matera) ed i Comuni ad esse limitrofi in cui sviluppare e cofinanziare progetti di raccolta differenziata a valere sui fondi rinvenienti dal suddetto Accordo.

Le due aree di intervento individuate dalla Regione sono composte come di seguito specificato:

a) Area Metropolitana della Città di Potenza composta dai Comuni di Potenza, Anzi, Avigliano, Brindisi di Montagna, Picerno, Pietragalla, Pignola, Ruoti, Tito e Vaglio di Basilicata.

b) Area Metropolitana della Città di Matera composta dai Comuni di Matera, Calciano, Ferrandina, Garaguso, Grassano, Grottole, Irsina, Miglionico, Oliveto Lucano, Pomarico, Salandra, San Mauro Forte e Tricarico.

La scelta di intervenire su tali ambiti consentirebbe, infatti, di servire una popolazione di 215.000 abitanti circa, corrispondente a oltre un terzo della popolazione lucana, e di coprire geograficamente quasi tutto il territorio regionale, essendo questi progetti complementari a precedenti interventi finanziati P.O.-FESR su altri ambiti territoriali (aree Fascia Ionica Sub Ambito 1 — Fascia Ionica Sub Ambito 2 — Vulture Melfese — Alto Bradano).

Inizialmente tutti i sindaci delle Amministrazioni comunali interessate avevano espresso la propria adesione di massima all'implementazione del progetto di raccolta differenziata nell'area metropolitana di appartenenza, e contestualmente avevano provveduto a trasmettere al Ministero le informazioni minime richieste dai rappresentanti del CONAI per la redazione del documento preliminare di fattibilità mediante la compilazione di schede predefinite.

Il 29 febbraio 2012, in occasione di una riunione dell'Osservatorio regionale rifiuti, presso il Dipartimento ambiente, territorio e politiche della sostenibilità della Regione Basilicata ed alla presenza dei rappresentanti dei Comuni, i rappresentanti del CONAI in seno al Comitato tecnico dell'Accordo, hanno presentato il relativo documento preliminare di fattibilità del progetto.

Nel corso dell'incontro l'Assessore all'ambiente della Regione Basilicata ha chiesto l'ufficiale adesione ai progetti da parte dei Comuni mediante una deliberazione di Giunta comunale facendo riferimento al documento citato.

In particolare è stato sottolineato che una gestione associata di funzioni e servizi potrebbe:

1. consentire la costruzione delle condizioni migliori per sviluppare una maggiore capacità in termini finanziari, organizzativi e gestionali degli enti di piccole dimensioni;

2. assicurare un livello più adeguato di programmazione per dare risposte ai bisogni del territorio, garantire una gestione;

3. garantire una gestione più efficiente ed efficace delle funzioni e dei servizi pubblici;

4. contribuire alla riduzione dei costi della struttura amministrativa ovvero aumentarne la produttività.

Secondo quanto previsto, le attività di progettazione esecutiva, fino alla redazione del Piano industriale per la gestione dei rifiuti e la raccolta differenziata, non comportano oneri finanziari per le amministrazioni comunali,

essendo a carico del CONAI in ossequio di quanto stabilito nell'Accordo di programma.

La progettazione esecutiva terrà conto della realtà urbanistico territoriale dei territori comunali e dei progetti di sviluppo delle raccolte differenziate già in possesso delle amministrazioni al fine di una loro integrazione nel sistema indicato da CONAI in forma omogenea e condivisibile per tutti i Comuni dell'area interessata.

Il CONAI fornirà assistenza ai Comuni associati nella fase di avvio del servizio di raccolta differenziata, senza alcun onere a loro carico.

Nell'ambito dell'Accordo di programma, Ministero e Regione Basilicata metteranno a disposizione, per i Comuni che aderiranno, risorse economiche per cofinanziare gli investimenti necessari alla implementazione di quanto sarà previsto nel Piano industriale per la gestione dei rifiuti e la raccolta differenziata.

A seguito del citato incontro è stato ribadito che ogni amministrazione comunale, di concerto con gli altri Comuni ricadenti nello stesso ambito, avrebbe dovuto verificare la possibilità di ricorrere alla gestione associata del ciclo integrato dei rifiuti urbani, implementando la raccolta differenziata, secondo lo specifico Piano industriale per la gestione dei rifiuti e la raccolta differenziata che sarà redatto da CONAI.

Pertanto i Comuni, ognuno per il proprio ambito, si sarebbero adoperati per la definizione della forma associativa e delle successive fasi previste dalla norma.

Inoltre, a seguito della presentazione del citato Piano industriale per la gestione dei rifiuti e la raccolta differenziata, ogni amministrazione comunale avrebbe dovuto anche verificare la disponibilità di risorse proprie per la copertura finanziaria della quota non cofinanziata dall'Accordo, nella consapevolezza che, qualora non dovessero essere reperite tali risorse, la stessa amministrazione avrebbe perso il diritto ai contributi regionali per l'implementazione della raccolta differenziata.

Ad oggi tutti i Comuni costituenti l'Area metropolitana di Potenza hanno provveduto a trasmettere la delibera di Giunta comunale per ufficializzare l'adesione al progetto, eccetto il Comune di Picerno, il quale ha comunicato al Ministero di aver indetto una gara autonoma per la raccolta differenziata sul proprio territorio di esecuzione del progetto già approvato con DGC (nelle more della definizione di tutti gli adempimenti formali atti a realizzare un sistema consortile dei rifiuti, e stante l'urgenza di provvedere in merito).

In riferimento invece all'Area metropolitana di Matera, i soli Comuni di Grassano e Pomarico non hanno trasmesso alcun atto.

Il comune di Accettura, non inserito nell'ambito materano, ha espresso con una nota la disponibilità a entrare a far parte dei Comuni interessati dal progetto.

Pertanto,ottenuta la formale adesione ai progetti da parte dei Comuni interessati (Delibere di Giunta comunale), risulta iniziata la fase di progettazione esecutiva (piano industriale) a cura del CONAI.

Come da cronoprogramma, redatto in coerenza con quanto contenuto nel documento preliminare di fattibilità redatto dal CONAI, la chiusura delle attività e dell'erogazione del finanziamento è prevista per il mese di dicembre 2013.

In particolare il CONAI ha dichiarato al Ministero che attualmente sta provvedendo alla raccolta dei dati mancanti con sopralluoghi ed incontri con i responsabili dei singoli Comuni.

Seguirà l'approvazione da parte della Giunta regionale e l'assegnazione dei finanziamenti, contestualmente saranno svolte delle opportune campagne di comunicazione a livello locale.

I Comuni di ciascun ambito dovranno provvedere, in forma associata, ad espletare le procedure di acquisto delle attrezzature e dell'affidamento del servizio di raccolta differenziata per tali attività ed termine delle quali sarà erogata un'anticipazione pari al 30% del finanziamento totale assentito.

Trascorso un primo semestre di attività gestionali, a seguito della verifica dei risultati positivi di incremento percentuale della raccolta differenziata, si procederà all'erogazione della seconda quota, pari al 50%.

Infine, trascorsi altri due mesi di attività, verrà erogato il saldo soltanto a seguito della valutazione dei risultati ottenuti.

Con la nota prot. 15054/TRI/II del 23 maggio 2012 il Ministero ha accordato una proroga all'Accordo fino al 31 dicembre 2012, visto l'esito della riunione del 17 maggio 2012 durante la quale è emersa la necessità di un completamento delle attività amministrative.

Da ultimo, con nota n. 21194/TRI/II del 17 luglio 2012, il Ministero ha sollecitato la Regione a predisporre una dettagliata relazione illustrativa delle attività poste in essere segnalando in particolare eventuali ritardi o criticità nell'attuazione del cronoprogramma.

La Regione Basilicata con nota n. 142496 del 9 agosto 2012 ha fatto presente l'esigenza di procedere separatamente nello svolgimento delle attività previste dall'Accordo, visto il differente grado di coesione riscontrato tra le Amministrazioni componenti le due Aree Metropolitane.

In particolare, il maggior grado di coesione delle amministrazioni dell'Area Metropolitana di Potenza consente sviluppo degli interventi nel rispetto del cronoprogramma assentito dal Ministero.

Per quanto concerne l'Area Metropolitana della Città di Matera, invece, la Regione ha fatto presente che le attività previste dal Cronoprogramma (Raccolta dati di dettaglio presso i Comuni a cura di CONAI) da svolgere nel mese di luglio non sono state ancora concluse.

Con ulteriore nota prot. 181286/7 SAA del 16 ottobre 2012 la Regione Basilicata ha riferito che, per la parte di propria competenza, non ha ancora impegnato alcuna spesa.

B) nell'ambito della Regione Molise

Le parti si erano impegnate a:

- nominare un proprio rappresentante nell'ambito di specifici Gruppi di lavoro, dei tavoli tecnici costituiti dalla Regione Molise e nel Comitato tecnico di controllo;
- trasferire alla Regione Molise, nell'ambito delle proprie disponibilità finanziarie la somma complessiva di € 4.114.446,86, di cui € 1.199.361,51 per l'anno 2009 ed € 2.915.085,35 per anno 2010, per dare un forte impulso alle amministrazioni che sviluppano sistemi integrati di raccolta differenziata e concordati con Regione, Province di appartenenza ed il CONAI;
- trasferire le risorse secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Ambiente prot. 146/2009 del 22 dicembre 2009 e prot. 1067/TRI/MDI/SP del 29 dicembre 2010.

In particolare,

a) La Regione Molise si era obbligata a:

1. promuovere e incentivare lo sviluppo di sistemi di raccolta differenziata secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, nonché a promuovere la stipula delle convenzioni previste dall'Accordo ANCI-CONAI;

2. assicurare che gli enti locali, gli ATO e/o le società di servizi conferiscano a CONAI, tramite i soggetti di cui all' art. 223, comma 1, del D.Lgs, n. 152/2006 e s.m.i., secondo le modalità indicate dall'Accordo ANCI-CONAI, i rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico di raccolta;

3. individuare e mettere a disposizione, nelle misure dei Fondi del Bilancio 2011, ulteriori risorse finanziarie, pari ad almeno il 10% del contributo assentito dal Ministero, per fronteggiare interventi a supporto dello sviluppo della raccolta differenziata e del recupero e riciclaggio, oltre a quelle assentite dal Ministero medesimo.

A tal proposito, dall'istruttoria è emerso che la Regione Molise non ha adempiuto a tale impegno. Ciò è imputabile alla situazione dell'Amministrazione regionale che, a seguito dell'annullamento della presentazione delle liste regionali disposto con Sentenza TAR n. 224/2012, ha incontrato numerose difficoltà nell'assumere decisioni sullo stanziamento e l'utilizzo delle risorse.

L'amministrazione ha comunque riferito che tali ritardi nell'adempimento dell'Accordo potrebbero essere superati entro breve termine.

4. nominare un proprio rappresentante nell'ambito del Gruppo di Lavoro e dei tavoli tecnici costituiti dalla Regione Molise e del Comitato Tecnico di cui rispettivamente all'art.3, lett. c) e d) nonché art. 5 dell'Accordo di programma;

5. favorire la costituzione di tavoli tecnici fra i soggetti coinvolti nello sviluppo delle raccolte differenziate, del recupero/riciclo dei rifiuti di imballaggio e delle Associazioni del comparto industriale;

6. disciplinare le forme di convenzionamento secondo l' Accordo di programma ANCI-CONAI, individuando nella propria legge regionale i soggetti titolati alla stipula degli stessi, nel rispetto degli allegati tecnici dei singoli Consorzi di filiera dell'Accordo ANCI-CONAI vigente.

b) Il CONAI si era obbligato a:

1) assicurare per il tramite dei Consorzi di cui all'art. 223 del d.lg.vo n. 152/2006, il ritiro dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata ed il loro avvio a riciclo, nel quadro degli standard qualitativi indicati negli allegati tecnici dell'Accordo quadro ANCI-CONAI, riconoscendo i relativi corrispettivi;

2) fornire il supporto tecnico per l'elaborazione dei piani di sviluppo della raccolta differenziata per quei Comuni e/o raggruppamento di Comuni concordati con i soggetti firmatari dell'Accordo;

3) partecipare direttamente e per il tramite dei Consorzi di filiera alla realizzazione di campagne mirate di informazione e sensibilizzazione dei cittadini alla raccolta differenziata, riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio, a fronte di concreti e realizzabili piani di sviluppo approvati dagli Enti preposti al servizio di raccolta;

4) nominare un proprio rappresentante nell'ambito del Gruppo di lavoro e dei tavoli tecnici costituiti dalla Regione Molise e del Comitato tecnico di cui rispettivamente all'art.3, lett. c) e d), nonché all'art. 5 dell'Accordo di programma;

Tutte le parti avevano confermato, inoltre, la possibilità di individuare specifiche aree di intervento sul territorio regionale, al fine di attivare progetti pilota di sviluppo della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e progetti pilota legati alle attività di riciclo e recupero degli stessi.

Al fine di acquisire informazioni riguardo il dettaglio delle attività intraprese unitamente al relativo cronoprogramma, il Ministero ha inviato alla Regione ed al CONAI le note prot.30015/TRI/II del 3 ottobre 2011 che la Regione ha riscontrato con nota 0028481/11 del 15/11/2011 ed il CONAI con nota n. 36-11-RDS-bb del 27 ottobre 2011.

Successivamente, al fine di acquisire informazioni riguardo al dettaglio delle attività intraprese nonché alle risorse utilizzate, il Ministero ha inviato le note di sollecito n. 11220/TRI/DI/II del 17 aprile 2012 e n. 12265/TRI/DI/II del 27 aprile 2012.

Con nota n. 12813/TRI/DI/II del 3 maggio 2012 il Ministero ha convocato una riunione del Comitato tecnico per il giorno 9 maggio 2012.

Dall'istruttoria è emerso che non esiste un verbale della riunione di cui sopra e le relative decisioni prese possono essere desumibili dalle sole note di corrispondenza che sono state trasmesse alla Corte.

A seguito di tale riunione la Regione, con nota n. 0015201/12 del 30 maggio 2012, ha preannunciato l'invio di una bozza di documento con una proposta di ripartizione dei fondi dell'A.di P. in oggetto.

Poiché il Ministero non ha ritenuto esauriente la documentazione trasmessa, con nota del 17 luglio 2012 n. 21186/TRI/II ha convocato una riunione per il giorno 25 luglio 2012 per acquisire le informazioni richieste con le precedenti note.

A tale riunione hanno partecipato rappresentanti del Ministero, della Regione Molise, del CONAI. Il rappresentante del Ministero ha ricordato che la Regione Molise con nota n. 0010300/12 del 12 aprile 2012, acquisita al protocollo del Ministero al n. 11826/TRI/DI del 23 aprile 2012, trasmetteva copia della deliberazione di Giunta regionale del 2 aprile 2012, n. 200, recante, tra l'altro, la manifestazione di interesse al rinnovo dell'Accordo in oggetto.

Successivamente, il Ministero con nota n. 12265/TRI/DI del 27 aprile 2012, nel prendere atto di quanto comunicato dalla Regione Molise, segnalava alla medesima Regione che non risultava fornita adeguata evidenza alla richiesta già contenuta nella precedente nota ministeriale n. 11220/TRI/DI del 17 aprile 2012 in merito alla comunicazione delle attività fino allora poste in essere nonché alle risorse utilizzate.

In particolare, veniva ribadita la richiesta di trasmettere una relazione adeguatamente dettagliata, aggiornata alla data del 7 marzo 2012, afferente specificatamente alla rendicontazione analitica delle attività realizzate e delle spese sostenute nell'ambito dell'Accordo di Programma in parola.

Inoltre, nella nota ministeriale veniva rappresentato che l'istanza regionale di proroga di un ulteriore anno dell'Accordo di programma in questione, risultava esaminabile subordinatamente al riscontro da parte della Regione delle richieste contenute nelle note della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche.

La rappresentante del Ministero ricordava, inoltre, che, con nota prot. n. 0015201/12 del 30 maggio 2012, la Regione Molise aveva preannunciato, in risposta alle precedenti note della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche, l'invio di una bozza di documento con una proposta di ripartizione dei fondi previsti dall'Accordo di Programma in questione.

Nella medesima nota regionale era stato segnalato che *"non è chiaro allo scrivente se può essere sottoposto all'organo esecutivo l'atto di impegno relativo alla proroga per un anno dell'Accordo di programma" vista "la particolare situazione che sta vivendo l'amministrazione regionale a seguito dell'annullamento della presentazione delle liste elettorali, disposto con Sentenza TAR n. 2008/2012"*.

Nell'ambito di tale ricostruzione il Ministero aveva chiesto alla Regione Molise aggiornamenti sullo stato delle attività degli enti rappresentati dai partecipanti alla riunione.

Il Responsabile del Servizio valutazione, prevenzione e tutela dell'ambiente della Regione Molise, ribadiva quanto comunicato dalla medesima Regione Molise con la citata nota n. prot. 0015201/12 del 30 maggio 2012, in particolare per quanto riguardavano le difficoltà riscontrate

nel sottoporre all'organo esecutivo l'atto di impegno relativo alla proroga per un ulteriore anno dell'Accordo di programma in questione.

Tale difficoltà produceva, quale principale effetto, l'indisponibilità degli Uffici regionali a definire un quadro compiuto e validato di interventi, corredati dai relativi cronoprogrammi, da realizzare nell'ambito dell'Accordo a valere sulle risorse messe a disposizione dal Ministero.

Per quanto atteneva alle attività previste a valere sulla quota parte di risorse regionali stanziata nell'ambito dell'Accordo in parola, il medesimo rappresentante della Regione informava i partecipanti che erano in corso di definizione i trasferimenti delle medesime risorse ai Comuni che avevano predisposto un'adeguata documentazione progettuale e che intendevano avviare al più presto le relative attività.

La Regione Molise con nota del 21 agosto 2012 n. 002394 ha riferito al Ministero notizie sullo stato di attuazione dal Programma.

Da quanto riportato si ricava l'esistenza di ritardi da parte delle amministrazioni locali.

Per superare tali ritardi, sono in via di definizione gli atti necessari alla predisposizione di un Bando per raccogliere le manifestazioni di interesse e i progetti esecutivi per la Raccolta Differenziata dalle Amministrazioni comunali che non hanno potuto usufruire della contribuzione, prevista con la DGR del 30 agosto 2011, n.734.

Sempre secondo quanto riferisce la Regione, le amministrazioni che fino ad ora non si sono fatte attrici di alcuna iniziativa potranno agire, con riguardo a quanto disposto dall'art. 26 del decreto-legge 24 gennaio 2012 n. 1 che reca misure in favore della concorrenza nella gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio e per l'incremento della raccolta e il recupero degli imballaggi (decreto convertito in legge il 24 marzo 2012), stante l'obbligo di attivare la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali previste all'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica.

A lato di iniziative intraprese il Servizio regionale starebbe approntando una riflessione generale, anche alla luce delle novità introdotte dalla recente produzione normativa tra cui il (D.L. 95/2012) sulla tematica della Raccolta Differenziata.

Riferisce ancora la Regione che è in corso la fase preliminare di consultazione del Piano regionale di Gestione dei Rifiuti, processo nel quale saranno coinvolte, tra settembre ed ottobre, anche le Aziende operanti nel settore, le Associazioni di categoria e le Autorità Locali. Per le Amministrazioni che ad oggi non sono ancora parte attiva del processo avviato lo scorso anno, le azioni ancora da intraprendere troveranno forme attuative in linea con quanto previsto dalla legge del 7 agosto 2012, n. 135, recante la conversione in legge del decreto 95/2012, attraverso la predisposizione di apposito Bando.

C) nell'ambito della Regione Siciliana

Le parti si erano impegnate a:

- nominare un proprio rappresentante nell'ambito di specifici Gruppi di lavoro, dei tavoli tecnici costituiti dalla Regione Siciliana e nel Comitato tecnico di controllo;

- trasferire al Commissario delegato ex OPCM n. 3887 del 9 Luglio 2010, nell'ambito delle proprie disponibilità finanziarie la somma complessiva di € 16.167.770,42, di cui € 4.712.906,07 per l'anno 2009 ed € 11.454.864,35 per anno 2010, per dare un forte impulso alle amministrazioni siciliane che sviluppano sistemi integrati di raccolta differenziata e concordati con Regione, Province di appartenenza e CONAI;

- trasferire le risorse secondo le modalità stabilite con decreti del Ministro dell'Ambiente prot. GAB3.DEC-2009-0000146 del 22.12.2009 e prot. 1067/TRI/MDI/SP del 29.12.2010.

In particolare,

a) il Commissario delegato si era impegnato a:

1. promuovere e incentivare lo sviluppo di sistemi di raccolta differenziata secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, nonché a promuovere la stipula delle convenzioni previste dall'Accordo ANCI-CONAI;

2. assicurare che gli enti locali, gli ATO e/o le costituenti SRR (società per la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti) e le Società di servizi conferiscano al CONAI, tramite i soggetti di cui all' art. 223, comma 1, del D.Lgs, n. 152/2006 e s.m.i. e secondo le modalità indicate dall'Accordo ANCI-CONAI, i rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico di raccolta.

Dall'istruttoria non è emerso se le SRR siano state costituite, in quanto tale adempimento è di competenza delle Regioni, e il Ministero ha fatto presente di non avere notizie al riguardo.

3. mettere a disposizione, nell'ambito delle proprie disponibilità finanziarie la somma complessiva di € 8.000.000,00 dall'Obiettivo Operativo 2.4.2 dei fondi POR 2007/2013 per fronteggiare interventi a supporto dello sviluppo della raccolta differenziata e del recupero e riciclaggio, oltre a quelle assentite dal Ministero.

Su tale aspetto, l'amministrazione ha riferito che la Regione Siciliana ha accantonato, per le finalità dell'Accordo, le risorse provenienti dai Fondi POR 2007/2013 su apposito capitolo;

4. nominare un proprio rappresentante nell'ambito del Gruppo di lavoro e dei tavoli tecnici costituiti dalla Regione Siciliana e del Comitato tecnico di cui all'art.5 dell'Accordo di programma;

5. favorire la costituzione di tavoli tecnici fra i soggetti coinvolti nello sviluppo delle raccolte differenziate, del recupero/riciclo dei rifiuti di imballaggio e delle Associazioni del comparto industriale;

6. disciplinare le forme di convenzionamento secondo l' Accordo di programma ANCI-CONAI, individuando nella propria legge regionale i soggetti

titolati alla stipula degli stessi, nel rispetto degli allegati tecnici dei singoli Consorzi di filiera dell'Accordo ANCI-CONAI vigente.

b) Il CONAI si era obbligato a:

1) assicurare per il tramite dei Consorzi di cui all'art. 223 del d.lg.vo n. 152/2006, il ritiro dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata ed il loro avvio a riciclo, nel quadro degli standard qualitativi indicati negli allegati tecnici dell'Accordo quadro ANCI-CONAI, riconoscendo i relativi corrispettivi;

2) fornire il supporto tecnico per l'elaborazione dei piani di sviluppo della raccolta differenziata per quei Comuni e/o raggruppamenti di Comuni concordati con i soggetti firmatari dell'Accordo;

3) partecipare direttamente e per il tramite dei consorzi di filiera alla realizzazione di campagne mirate di informazione e sensibilizzazione dei cittadini alla raccolta differenziata, riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio, a fronte di concreti e realizzabili piani di sviluppo approvati dagli Enti preposti al servizio di raccolta;

Al fine di acquisire informazioni riguardo il dettaglio delle attività intraprese unitamente al relativo cronoprogramma, il Ministero ha inviato alla Regione ed al CONAI le note n.30013/TRI/II del 3 ottobre 2011.

Il CONAI ha riscontrato con nota n. 37-11- RDS-bb del 27 ottobre 2011 e, successivamente, in data 17 aprile 2012 Ministero ha inviato la nota di sollecito n. 11223/TRI/DI/II all'Ente territoriale.

A seguito di tale sollecito, la Regione, con nota 21740 del 8 maggio 2012, ha comunicato l'acquisizione dei progetti da finanziare e ha trasmesso una tabella contenente l'indicazione dei progetti e dei relativi costi.

Il Ministero con nota n. 14347/TRI/DI II del 17 maggio 2012 ha chiesto all'ente territoriale di acquisire copia di tali progetti e di indicare le attività che saranno poste in essere con la rimanente quota di finanziamento.

La Regione, con nota n. 29402/COMM del 26 giugno 2012, ha trasmesso al Ministero copia di 12 progetti relativamente ai quali il medesimo dicastero ha rilevato che non è risultata trasmessa:

a) la rendicontazione - già precedentemente richiesta - in merito alle spese sostenute nell'ambito dell'Accordo in questione,

b) il cronoprogramma delle attività da realizzare al fine di consentire il monitoraggio dell'Accordo e il trasferimento delle ulteriori risorse secondo le procedure previste.

Inoltre è risultato che alcuni progetti non sono corredati della relativa approvazione.

In relazione a quanto sopra va rilevata nella gestione delle risorse in argomento una non agevole distinzione dei ruoli tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettante all'organo di governo, e funzioni di

gestione amministrative, proprie dei dirigenti, secondo quanto previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Nel caso che qui ci occupa, la legge n. 244 del 2007 ha attribuito al Ministro il potere di decidere circa "*le modalità di utilizzo del fondo*"; ovviamente tale potere decisionale deve tener conto dell'attività istruttoria svolta dai dirigenti del Ministero.

La scelta realizzata dal legislatore nell'attribuire ai dirigenti generali l'obbligo ad eseguire verifiche di natura tecnica circa la compatibilità degli interventi programmati in materia di riciclo dei rifiuti, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell'ambito della fase istruttoria, comporta che possano affiancarsi e intrecciarsi a tale attività tecnica complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico. Certamente, tuttavia, la dirigenza generale non deve sostituirsi, come viceversa è avvenuto negli anni 2008 e 2011, a quelle che sono le competenze intestate al Ministro quale organo di vertice dell'Amministrazione.

Inoltre, per quanto riguarda la dirigenza generale, l'aver fissato fin dall'anno 2009 (in modo sostanzialmente ripetitivo) le tematiche relative agli interventi da eseguire sul territorio, senza fornire ulteriori approfondimenti e senza suggerire soluzioni concrete di lungo periodo, ignorando anche i costi complessivi necessari per affrontare compiutamente le proposte avanzate, mal si concilia con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Senza contare poi che, relativamente alle erogazioni di denaro già effettuate nei confronti delle tre regioni, l'interesse a conoscere il c.d. "stato dell'arte" si è risvegliato soltanto nel maggio del 2012, in coincidenza con l'avvio dell'indagine della Corte.

Occorre segnalare, ancora, che i sistemi di *reporting* – nell'ambito degli strumenti di programmazione e controllo, di cui costituiscono l'essenza – rivestono per il Ministero un'importanza strategica, al fine di mantenere il sistema organizzativo in piena efficienza e permettere la diffusione delle informazioni ai vari livelli interessati.

Il controllo da parte del Ministero, infatti, non può esplicarsi senza la disponibilità tempestiva di informazioni (cadenzate su basi mensili, trimestrali e/o semestrali) sulle attività correnti e la programmazione non può essere fatta se non si è in possesso di informazioni e dati relativi alle attività svolte precedentemente, alle risorse impiegate e ai risultati ottenuti anche sulla base di esperienze operative diverse.

I sistemi possono essere più o meno complessi e performanti in base alle necessità e alle risorse disponibili, ma il concetto principale da condividere è che non se ne può fare a meno.

Anche a livello regionale, l'attività di *reporting* è fondamentale ed irrinunciabile.

Nessuna regione sarà in grado di operare proficuamente se gli operatori non hanno *feedback* relativamente alle loro attività.

I sistemi di *reporting* non devono, dunque, essere considerati una sterile attività per documentare ai livelli decisionali superiori le attività svolte, magari dopo mesi che sono terminate, ma moderni ed efficienti strumenti per valutare, in tempi molto contenuti, se le attività svolte stanno rispettando i programmi e se gli obiettivi prefissati vengono raggiunti.

Tutto questo, come è facilmente comprensibile, rientra in una logica *budgetaria* della quale, per l'appunto, i sistemi di *reporting* fanno parte.

Quindi non è ammissibile che il Ministero, senza prendere gli opportuni ed immediati provvedimenti, dichiari semplicemente di non avere informazioni circa la rendicontazione in merito alle spese sostenute nell'ambito dell'Accordo di programma e la realizzazione del cronoprogramma delle attività da realizzare (cfr. risposta del 19 settembre 2012 concernente l'attuazione dell'Accordo stipulato con la Regione Siciliana, a fronte della richiesta istruttoria formulata con e-mail del 18 settembre 2012).

Sono, infatti, questi gli elementi fondamentali sui quali è possibile effettuare un valido *reporting* il quale, com'è noto, trae la sua validità ed utilità dalla preesistenza di un sistema di *budget* che fissi obiettivi verificabili per esplicitare un controllo costante delle attività e delle risorse consumate e poter "riferire" rapidamente a chi sia deputato mettere in atto opportuni correttivi (se necessario).

Con nota prot. 50629 del 7.10.2013 il Ministero ha rappresentato che:

".....nel corso del 2013, tra le Regioni interessate, sia la Regione Sicilia che la Regione Basilicata hanno fatto registrare una accelerazione dei tempi di attuazione dei rispettivi Programmi. In particolare la Regione Basilicata, ottemperando ai ripetuti solleciti da parte del Ministero in ordine alla predisposizione di apposita relazione sullo stato di attuazione dell'Accordo, ha chiesto ed ottenuto dal MATTM una proroga dell'Accordo al 31 ottobre 2014, finalizzata alla rendicontazione delle spese. La Regione Siciliana, da parte sua, ha trasmesso una rimodulazione degli interventi con relativi quadri economici.

Diversamente, la Regione Molise presenta ancora forti ritardi e, sulla base delle determinazioni che codesta Corte vorrà assumere al riguardo, il Ministero potrà provvedere alla revoca delle risorse."

In relazione a tale nota va premesso che l'attività di controllo sulla gestione, nella sua accezione più ampia, consistente nella revisione dell'attività amministrativa al fine di assicurarne la rispondenza al diritto cui può conseguire una determinata attività, viene svolta dalla Corte dei conti secondo determinati parametri tendenti alla valutazione della convenienza e/o della sostenibilità economica dell'operato amministrativo nel suo insieme.

Ovviamente tale funzione intestata a questo Istituto postula necessariamente una sottostante attività amministrativa rispetto alla quale apportare un contributo di conoscenza e/o di giudizio per arricchire dal punto di vista sostanziale – ovvero completare dal punto di vista formale – l'operato 'ordinario' della pubblica amministrazione.

La misura del controllo di risultato così, più che incidere sull'efficacia dell'attività soggetta a verifica, si attua nella funzione referente attraverso la quale si comunicano le risultanze di tali attività all'organo per il quale è stato

disposto tale tipo di analisi ed – eventualmente – agli enti che su di esso abbiano compiti di vigilanza.

Il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto a stimolare l'Amministrazione controllata ad attuare quei processi di "autocorrezione" sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei "controlli interni".

In definitiva l'amministrazione destinataria, sulla scorta delle informazioni ricevute sarà in grado di porre in essere, autonomamente, gli strumenti necessari per sanare le problematiche riscontrate e porre rimedio alle lacune eventualmente evidenziate essendo essa titolare di ogni decisione al riguardo nello svolgimento della sua funzione di amministrazione attiva.

Stanti tali premesse e con riferimento all'espressione usata da codesto Ministero: "... *la Regione Molise presenta ancora forti ritardi e, sulla base delle determinazioni che codesta Corte vorrà assumere al riguardo, il Ministero potrà provvedere alla revoca delle risorse*", questa Sezione deve precisare che il controllo collaborativo svolto dalla Corte dei conti, non genera specifiche "determinazioni", ma produce soltanto effetti diretti al miglioramento dell'attività gestionale delle pubbliche Amministrazioni accompagnato dalla trasparenza (accertata da un organo neutrale) dei risultati della gestione, che può consentire un più consapevole funzionamento dei controlli "politici" intestati alle assemblee rappresentative (nel caso specifico il Parlamento) ed un migliore svolgimento del processo democratico sia attraverso le forme di partecipazioni diffusa dei cittadini alla vita della comunità.

Va da sé che il controllo basato su una valutazione gestionale sia privo di effetti immediatamente sanzionatori, sulla base, per l'appunto, di specifiche "determinazioni", tanto sui singoli atti quanto sull'attività complessiva, ma esso, in sostanza, intende misurare, in termini economicamente attendibili, l'impatto di determinate scelte amministrative e, quindi, in ultima analisi, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

La presente relazione – quale momento di sintesi delle verifiche svolte – sarà perciò portata alla diretta cognizione del Parlamento, venendo così a configurarsi come peculiare espressione della precitata natura collaborativa del controllo sulla gestione, cui corrisponde (può essere necessario sottolinearlo), un preciso dovere di cooperazione da parte di codesta Amministrazione; ed è proprio quest'ultimo il punto che mostra la compiuta essenza della natura collaborativa del controllo sulla gestione, poiché, da un lato, il Ministero è messo nella possibilità di attivare processi di autocorrezione di modelli e processi operativi risultati irregolari o antieconomici, nonché, dall'altro, l'Assemblea elettiva verrebbe posta nella condizione di intervenire opportunamente alla luce delle argomentazioni, deduzioni ed esiti che sono stati evidenziati dalla Corte.

7. Gestione dei residui attivi

Per quanto concerne la consistenza e analisi dei residui attivi determinatasi per gli esercizi finanziari dal 2008 al 2011, si evidenzia che alla data del 13 giugno 2012 risultano i seguenti dati:

1) annualità 2008 residui 0 €;

2) annualità 2009 residui € 6.978.633,00 (risorse già impegnate ancora da trasferire nell'ambito degli Accordi con le Regioni Molise, Basilicata e Siciliana);

3) annualità 2010 residui di € 11.985.442,87 (risorse già impegnate ancora da trasferire nell'ambito degli A.di P. con le Regioni Molise, Basilicata e Siciliana);

4) annualità 2011 residui 0 €.

8. Considerazioni finali e raccomandazioni

Seppur nelle limitate risorse economiche messe a disposizione dal bilancio dello Stato negli ultimi anni il legislatore, con l'**istituzione del Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio** ha assegnato al Ministero un ruolo di "regia" molto importante finalizzato, attraverso un'accurata attività preventiva di programmazione, ad ottimizzare e sensibilizzare (insieme alle Istituzioni locali) quanto meno la fase di c.d. di *start up* in quelle realtà del Paese ove non si è ancora provveduto a porre in essere la raccolta differenziata dei rifiuti.

Purtroppo occorre rilevare come il ruolo di coordinamento e di orientamento attribuito all'Amministrazione centrale dalla previsione legislativa di cui all'art. 2, comma 323, della legge n. 244 del 2007, non sia stato svolto con tutta l'incisività e la particolare attenzione necessarie, soprattutto nel primo periodo successivo all'entrata in vigore della legge, secondo la quale " *...con decreto del Ministro dell'ambiente, da adottare nel termine di cinque mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sono definite le modalità di utilizzo del fondo di cui al comma predetto*".

Infatti, pur essendo il fondo finalizzato alla sottoscrizione di accordi di programma e alla formulazione di bandi pubblici, dall'istruttoria compiuta si è potuto constatare come il Ministero non abbia mai pubblicato alcun bando/avviso pubblico per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio.

L'assenza di bandi pubblici certamente non depone positivamente circa il ruolo di stimolo e di impulso demandato alla competenza del Ministero per incentivare la raccolta differenziata.

Non solo. Addirittura negli anni 2008 e 2011 non è stato emesso nessun decreto del Ministro per fissare i criteri di riparto dei fondi stanziati in bilancio.

È di tutta evidenza che la procedura prevista dalla legge, ove fosse stata attuata tempestivamente e con le modalità disciplinate, avrebbe consentito di conoscere già dal 2008 le linee di indirizzo strategico che il Ministero avrebbe perseguito nel corso del tempo e si sarebbe potuto evitare che le somme stanziata nel bilancio dello Stato a favore delle predette finalità divenissero "economie" prive di specifica destinazione, per poi essere "dirottate", di volta in volta, per le esigenze della Protezione civile.

Tutto ciò ha avuto come conseguenza, almeno nella fase iniziale, il mancato raggiungimento delle finalità prefissate dal legislatore alle quali doveva essere data concreta risposta da parte del Ministro dell'ambiente *pro-tempore* quale soggetto attuatore.

In tal senso sarebbe auspicabile che in futuro le relative risorse finanziarie assegnate siano finalizzate allo sviluppo coerente e coeso di idee da parte del Ministero, in modo tale da stimolare il mercato alla realizzazione di progetti che possano contribuire a rendere più efficace e proficua l'azione volta a massimizzare la raccolta differenziata finalizzata alla riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per l'incentivazione di nuove tecniche di riciclaggio.

Allo scopo **sarebbe opportuno che annualmente venissero definiti precisi strumenti programmatici, consolidando un sorta di gerarchizzazione** della sostenibilità delle varie scelte che compongono la gestione dei rifiuti e confermando un «ordine di priorità» nella relativa politica finalizzata alla protezione della salute umana e dell'ambiente.

Infatti, **solamente con una corretta attività programmatica realizzata attraverso la declinazione di pregnanti scelte operative e indirizzi tecnici, possono attuarsi in concreto azioni indispensabili** per una celere ottimizzazione della gestione integrata dei rifiuti, diretta anche al superamento di situazioni di criticità ed emergenza.

Pertanto, la pianificazione demandata al Ministero deve attuarsi attraverso la **realizzazione di un Piano programmatico che abbia le caratteristiche e i contenuti progettuali propri di un elaborato di natura "definitiva"**, con l'ulteriore ed indispensabile acquisizione di specifici parametri di base, in ragione delle finalità della pianificazione.

Gli indicatori, oltre che valutare il conseguimento degli obiettivi legati alla qualità dei servizi disponibili sul territorio in termini di *target* quantitativi, **dovranno rappresentare anche target vincolanti, il cui raggiungimento dovrà costituire il presupposto per l'erogazione della somma stanziata.**

Infatti, l'attuazione del nuovo modello di amministrazione finalizzata al risultato, contraddistinto dal dovere di conseguire speditamente gli obiettivi e con uso rigoroso e accurato delle risorse, ma anche con trasparenza, consentirà di raggiungere quegli esiti definiti tecnicamente validi e conformi alle finalità indicate dalla legge, con l'elevazione dell'efficacia ed efficienza a criteri dell'attività amministrativa svolta.

Attraverso la specificazione di precise modalità d'esecuzione il Ministero dovrebbe stabilire regole e informazioni relative ai progetti finanziati dai fondi, destinate a garantirne il corretto utilizzo **e dovrebbe essere in grado di monitorare e valutare in modo tempestivo e puntuale** il regolare andamento, attraverso un'analisi accurata di tutti quegli elementi, economico-finanziari, decisivi per il raggiungimento delle proprie strategie di sviluppo.

Tali programmi, che dovrebbero essere oggetto di successivi e specifici piani di comunicazione, devono essere destinati non solo a beneficiari e/o presumibili beneficiari, in modo da poter garantire una vasta diffusione delle informazioni sulle possibilità di finanziamento e sulle procedure da seguire, ma **anche alla collettività** per migliorare l'informazione sui finanziamenti di programmi volti a ottimizzare e potenziare la competitività economica, la creazione di posti di lavoro e l'aggregazione interna.

Dai piani di comunicazione (bandi) potrebbero emergere, tra l'altro, gli obiettivi e le categorie di destinatari, le strategie e il contenuto delle azioni di informazione e di pubblicità, le risorse per l'attuazione del piano, i settori o le istituzioni incaricate della realizzazione del piano e le relative responsabilità, le regole e le informazioni necessarie sull'utilizzazione dei fondi.

Nel configurare un sistema di valutazione pubblica aperta, in conclusione si potrebbero definire:

1) i risultati attesi misurati da uno o più "indicatori di risultato", alla cui stima, costituente parte integrante e condizionante degli impegni del programma sono associati valori obiettivo (*target*);

2) le azioni con le quali conseguire i risultati attesi;

3) i tempi previsti e sorvegliati;

4) la trasparenza e apertura delle informazioni e rafforzamento delle possibilità di mobilitazione dei soggetti interessati e del partenariato;

5) il partenariato mobilitato, principio Europeo del partenariato al quale si deve dare concreta attuazione, sia estendendolo alla fase discendente della programmazione (al disegno dei bandi in primo luogo), sia coinvolgendo nella "valutazione pubblica aperta", oltre alle parti economiche e sociali, tutti i soggetti che dalle azioni che sono potenzialmente influenzati o che alle azioni possano dare un contributo di conoscenza;

6) la valutazione di impatto che deve elevarsi di rango nello strumento delle decisioni politiche, attraverso il consolidamento dell'organizzazione istituzionale dedicata - organi di controllo - che contribuirà a inserire la valutazione ed i suoi esiti nelle scelte, nonché il confronto sulle azioni pubbliche.

In conclusione, l'indagine ha fatto emergere evidenti ritardi nella gestione delle risorse assegnate a decorrere dall'esercizio 2008, con un'azione che finora non sembra aver prodotto risultati concreti nella gestione del servizio nelle realtà locali coinvolte.

Scarse sembrano essere state le sinergie realizzate a livello locale, anche per un insufficiente ruolo di stimolo esercitato dal Ministero e dalle regioni interessate.

Del tutto inadeguata è risultata l'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione degli Accordi stipulati e sui risultati finora conseguiti con le risorse erogate.

APPENDICE

IL TRATTAMENTO E LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI

Nella gestione dei sistemi di raccolta, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è di tutta evidenza che qualsiasi lavorazione porta solo a una trasformazione del rifiuto e/o a un suo trasferimento da uno stato fisico ad un altro ma, in nessun caso, ad una sua distruzione (legge di conservazione della massa).

Al termine di ogni processo vengono prodotti:

- a) residui solidi che sono smaltibili solo in discariche autorizzate;
- b) reflui liquidi, recapitabili nei corpi idrici superficiali;
- c) reflui gassosi che vengono immessi nell'atmosfera.

Il fine da realizzare è quello di sforzarsi di utilizzare ogni cosa più volte.

La prevenzione nella produzione dei rifiuti è strettamente legata alle strategie di sviluppo economico e sociale del Paese.

Le scelte operabili sono molteplici e riguardano la riduzione della produzione di rifiuti, comprese le iniziative volte al riutilizzo dei stessi e la responsabilizzazione dei produttori e dei cittadini.

Nonostante il recupero dei rifiuti e il loro riciclaggio sia di per sé un comportamento sostenibile teso ad evitare lo spreco di preziose risorse quali l'energia potenziale contenuta nei rifiuti e i materiali come la carta, il vetro e l'alluminio, anche queste attività producono in ogni caso un loro impatto sull'ambiente.

Più precisamente, ognuna delle diverse tecniche di trattamento/smaltimento dei rifiuti, riciclaggio-discarda-incenerimento, ha i suoi pro e contro in termini d'impatto ambientale.

A parte la riduzione a monte e il riuso (sistema dei vuoti a rendere), che sono senza dubbio le scelte più economiche ed ecologiche, ma non sempre le più praticabili, il trattamento che il Decreto Ronchi mette al primo posto è la raccolta differenziata (riciclaggio) delle diverse componenti degli rifiuti solidi urbani.

In molti paesi del mondo, soprattutto in quelli più sviluppati (nei paesi poveri, dove nulla può essere sprecato, la raccolta differenziata è in certo qual modo praticata di fatto) sono stati avviati, infatti, sistemi di raccolta finalizzati al recupero di crescenti quantità di materie prime da reimmettere nei processi produttivi (principalmente carta, vetro, plastica e alluminio).

Le raccolte che si stanno dimostrando più efficienti ed economicamente sostenibili sono quelle relative alle materie prime di cui sono fatti gli imballaggi (carta, vetro, plastica, alluminio e legno).

Tra i probabili motivi di questo successo c'è sicuramente il fatto che tali materiali riciclati hanno un loro valore di mercato e, probabilmente, conta molto anche l'impegno che i privati (i produttori d'imballaggi, i produttori di beni di consumo, i distributori e i consumatori) stanno mettendo per il successo di questa iniziativa.

Altra raccolta differenziata che, però, sta incontrando notevoli difficoltà soprattutto a livello delle grandi città è quella dei rifiuti organici, troppo costosa in rapporto allo scarso valore e alla scarsa qualità del terriccio fertilizzante (il cosiddetto *compost*) prodotto con gli scarti organici cittadini.

Una volta separati i materiali che possono essere recuperati, resta il problema di fondo: come e dove sistemare definitivamente tutto quel che rimane, cioè i rifiuti che non possono essere riutilizzati.

Un'altra tecnica di smaltimento è quella del confinamento dei rifiuti in discariche controllate, ovvero un'area di terreno, appositamente attrezzata, ove è possibile rendere minimi gli effetti negativi sull'ambiente e sulle persone.

I rifiuti così allocati decomponendosi producono un gas combustibile, il biogas, il quale, incanalato in un sistema di tubazioni e depurato, produce energia termica, producendo così nuova utilità.

Il deposito in discarica, senza dubbio quello più utilizzato soprattutto in Italia, potrebbe produrre impatti ambientali quali la contaminazione della falda acquifera, l'inquinamento dell'aria, l'occupazione di vaste aree di territorio e l'alterazione dei paesaggi.

Tali rischi possono essere evitati solo se gli impianti di depurazione vengono rigorosamente controllati.

Il fine da raggiungere è quello che al termine dell'intero processo le aree occupate dalle discariche possano essere anche recuperate con opere di rivegetazione.

L'incenerimento costituisce l'altro sistema per smaltire la "frazione secca" dei rifiuti, non altrimenti riutilizzabile come materia prima.

Esso consiste nell'incenerimento con conseguente utilizzo del calore prodotto per ottenere energia o "termovalorizzazione".

Questo sistema, di per sé semplice, in realtà è molto più complesso perché è necessario raggiungere alte temperature di combustione e perché dai rifiuti bruciati possono uscire inquinanti pericolosi. Occorre, pertanto, depurare tutti i fumi prodotti dalla combustione prima di liberarli nell'atmosfera.

Nonostante i progressi nelle pratiche di riciclaggio e di incenerimento, non accenna a diminuire, tranne per alcune realtà geografiche, la quantità dei rifiuti smaltiti in discarica poiché la loro produzione non cessa di aumentare.

Inoltre, alcune sostanze sono particolarmente pericolose ed inquinanti e rappresentano un grave rischio per l'ambiente e la salute, una volta che sono ritirate dal circuito economico.

Oltre alle normative nazionali anche l'Unione Europea ha previsto, in tale settore, una strategia mediante la quale sono definiti gli orientamenti dell'azione e i mezzi che permettono di migliorare la gestione dei rifiuti mediante una progressiva diminuzione delle quantità smaltite nelle discariche, un recupero maggiore di quantità di compost e l'ottenimento di energia dai rifiuti.

La strategia è volta alla riduzione degli impatti ambientali negativi generati dai rifiuti lungo il corso della loro esistenza, dalla produzione fino allo smaltimento, passando per il riciclaggio.

Tale approccio permette di considerare i rifiuti non solo una fonte d'inquinamento da ridurre, ma anche una potenziale risorsa da sfruttare attraverso un ciclo virtuoso riconducibile alla limitazione degli scarti, promozione del loro riutilizzo, del loro riciclaggio e del loro recupero. Il tutto parte integrante dell'approccio basato sull'impatto ambientale e sul ciclo di vita delle risorse.

In definitiva la tecnica della raccolta differenziata dei rifiuti ed il loro riciclo oltre ad essere positivo per l'ambiente è anche utile per l'economia.

Dai dati diffusi da Althesys, società di consulenza ad imprese ed istituzioni pubbliche, nel 2011 il fatturato dell'industria del riciclo degli imballaggi in acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro e dal relativo indotto è stato stimato in 9,5 miliardi di €, di cui 2,2 miliardi relativi all'indotto del sistema CONAI e 7,3 miliardi di € fatturati dall'industria del riciclo.

Nel 2010 il valore era stato pari a 8,8 miliardi di €.

Un volume d'affari, quello del riciclo degli imballaggi, stimabile in più del doppio del settore eolico italiano e in oltre il 60% di quello fotovoltaico.

L'industria del riciclo si conferma, pertanto, uno dei principali comparti della green economy, seconda nel 2011 solo al settore delle energie rinnovabili e in testa nel 2012.

Secondo i dati del consorzio nazionale imballaggi (CONAI) si tratta di un incremento tra il 2010 ed il 2011 del 7%, notevolmente superiore all'aumento registrato dal PIL italiano, che è stato solo dello 0,4%, ed all'incremento della produzione industriale che si è attestato allo 0,1%.

Il settore della raccolta differenziata e del riciclo degli imballaggi conferma quindi il suo ruolo di riferimento non solo nel panorama dell'industria green del nostro Paese, ma più in generale rispetto all'intero comparto industriale italiano all'interno del quale rappresenta una straordinaria opportunità di crescita e sviluppo in ottica sostenibile.

Sul totale dell'industria italiana, il valore della produzione dell'indotto e dell'industria del riciclo è stato nel 2011 pari allo 0,61% del Pil. Il numero totale degli addetti del settore della gestione dei rifiuti è circa di 100.000 unità (fonte Istat).

Gli addetti del solo comparto della raccolta e del riciclo dei rifiuti di imballaggio sono, invece, oltre 36.000. Questo dato rappresenta l'indotto del

Sistema CONAI, che gestisce solo il 47% del riciclo italiano, in una situazione ove ancora il 50% dei rifiuti urbani viene inviato in discarica.

E' quindi evidente il potenziale di miglioramento e il conseguente impatto sulla occupazione che ancora rimane.

Il bilancio costi-benefici prosegue positivamente anche per il primo semestre 2012 e si ipotizza tale trend positivo anche nei prossimi cinque anni.

Ad esempio in termini ambientali, in 15 anni, il Sistema CONAI ha permesso di evitare emissioni di CO2 per complessivi 74 milioni di tonnellate, di evitare la costruzione di 507 discariche e di inviare a smaltimento 60,5 milioni di tonnellate di rifiuti.

Senza la raccolta differenziata e il riciclo, infatti, i rifiuti confluirebbero nelle scorie urbane indifferenziate e come tali avviati a smaltimento con i relativi oneri.

I rifiuti non sono un dunque un costo, ma una risorsa, economica e ambientale.