



TRASPORTO NAVALE RIFIUTI SOLIDI URBANI.

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE
SCHEMA DI SINTESI**

Giugno 2003

La presente scheda di sintesi costituisce una breve presentazione del lavoro svolto nella quale vengono descritte, sinteticamente, le varie fasi in cui si è articolata la sperimentazione. Particolare attenzione sarà dedicata agli obiettivi, alla evidenziazione delle difficoltà incontrate nel corso della sperimentazione, nonché alle valutazioni conclusive sul complessivo processo di sperimentazione AIR.

Il gruppo di lavoro è stato coordinato dagli esperti Air del Formez e dall'advisor per la Regione Sicilia, Vincenzo Pepe.

PREMESSA

Nella prima riunione del Gruppo di Lavoro a cui ha partecipato l'advisor, e che si è tenuta nella terza decade di luglio, i funzionari della regione coinvolti nella sperimentazione AIR avevano preliminarmente proposto un provvedimento (disegno di legge presentato all'Assemblea Regionale Siciliana) da sottoporre ad analisi e relativo al trasporto navale dei rifiuti dalle isole minori solidi urbani.

Nello specifico l'analisi ha avuto come provvedimento base il disegno di legge n. 316 presentato all'ARS dal governo regionale il 23 gennaio 2002, e ancora in attesa di approvazione, nel quale si proponeva la costituzione di un contributo fisso annuale a favore dei comuni delle isole siciliane per il far fronte alle spese derivanti dal trasporto su terraferma dei Rifiuti solidi urbani. Nelle more della sperimentazione i deputati regionali dell'opposizione hanno presentato al parlamento regionale un disegno di legge assolutamente analogo a quello già descritto. Per questo motivo non si è tenuto conto di quest'ultimo.

1. SCELTE OPERATIVE

Come accennato, i funzionari regionali hanno presentato per la sperimentazione AIR un intervento regolativo che consisteva in un disegno di legge relativo al trasporto via mare dei RSU presentato da deputati della maggioranza. Lo stato di commissariamento per l'emergenza rifiuti ha posto al centro dell'agenda politica la tematica ambientale che fa da sfondo all'oggetto di sperimentazione AIR. Insieme all'advisor, e in considerazione della documentazione normativa sia in itinere che di recente approvazione a livello regionale e nazionale, si è in quella sede ritenuto che l'oggetto rispondesse alle caratteristiche individuate per la sperimentazione AIR. Infatti, la gestione dei rifiuti riveste rilevante importanza per gli effetti che essa svolge per l'intera comunità regionale e per le isole minori in particolare.

Nel corso delle prime riunioni il GdL si è dato un metodo di lavoro che prevedeva riunioni settimanali, relazioni informative interne, comunicazioni via e-mail sull'avanzamento dei lavori. Questo impegnativo ritmo di lavoro è stato rispettato sino alla fine del mese di ottobre. L'attività del GdL si è via via ridotta per l'indisponibilità di alcuni componenti.

Nel presentare il provvedimento veniva sottolineata l'inesistenza di provvedimenti regolativi alternativi in itinere che potessero essere oggetto della sperimentazione AIR. Tuttavia sulla scorta delle iniziative legislative assunte dall'attuale governo regionale, sin dal suo insediamento (luglio 2001), e dalle priorità programmatiche individuate dal Presidente della Regione la proposta è apparsa coerente con la complessiva azione della giunta regionale. Assumono, come detto, particolare rilievo lo stato di commissariamento della Regione Sicilia in materia di rifiuti (il Commissario è anche il Presidente della Regione, Salvatore Cuffaro) e le dichiarazioni programmatiche della coalizione di governo che avevano individuato nelle tematiche relative alla gestione dei Rifiuti Solidi Urbani (RSU) e alla valorizzazione delle Isole minori due dichiarate priorità nell'azione del governo.

2. OBIETTIVI

Secondo gli stessi estensori del provvedimento in esame e dall'analisi del testo effettuata dal GdL è possibile distinguere tra un:

OBIETTIVO GENERALE

tutela e valorizzazione delle particolare condizioni ambientali e paesaggistiche delle isole minori siciliane,

ed alcuni

OBIETTIVI SPECIFICI

quali la necessità di trasporto dei RSU derivante ai comuni dall'obbligo imposto dalla normativa regionale e nazionale di conferimento dei rifiuti in strutture (discariche attrezzate) autorizzate dalla Regione Sicilia e localizzate sull'isola madre. A fronte di quest'obbligo i comuni delle isole minori siciliane si trovano annualmente di fronte alla necessità di impegnare ingenti risorse di bilancio nel pagamento di armatori privati per il trasporto navale dei RSU. Il provvedimento risponde a queste esigenze di carattere finanziario.

Inoltre esiste l'esigenza giuridica di fornire ai Comuni una normativa stabile, relativamente alla dotazione finanziaria di sostegno al trasporto via mare dei rifiuti solidi urbani, consolidando una forma di intervento che sino ad oggi è dovuta passare attraverso l'approvazione della legge finanziaria regionale.

3. DESTINATARI

Si è passati successivamente alla definizione dei "confini soggettivi" vale a dire all'individuazione di 2 categorie di destinatari:

DESTINATARI DIRETTI

- I comuni delle isole minori siciliane;

DESTINATARI INDIRETTI

- residenti, turisti, commercianti e albergatori.

4. CONSULTAZIONE

Nell'avviare e delineare la fase di consultazione, il GdL ha tenuto presente una primaria esigenza rappresentata dalla necessità di recuperare il maggior numero di informazioni possibili relativamente al processo di raccolta e gestione dei Rifiuti Solidi Urbani, sia da un punto di vista normativo che da un punto di vista tecnico. Ciò al fine di migliorare la capacità di comprensione "tecnica" su una materia altrimenti estremamente specialistica. Per questo il GdL ha preferito avviare la fase di consultazione con una serie di colloqui con esperti in ambito di politiche ambientali, in generale, e di gestione dei RSU, in particolare.

Ciò ha permesso, tra l'altro, di meglio definire il questionario che è stato poi sottoposto ai sindaci dei comuni delle Isole minori. Quindi la fase della consultazione si è articolata in quattro fasi:

1. Predisposizione di un piano di consultazione;
2. Interviste ad esperti del settore
3. socializzazione dei risultati delle interviste tra i membri del GdL e predisposizione del questionario da somministrare ai sindaci dei comuni delle isole minori.
4. somministrazione, elaborazione e commento dei dati raccolti.

Le interviste raccolte hanno fornito un quadro di insieme sull'attuale quadro della raccolta, trattamento e gestione complessiva dei Rifiuti Solidi Urbani. Il GdL ha registrato una consonanza nei punti di vista espressi dagli intervistati in merito ai temi loro sottoposti.

Le interviste hanno cercato di sollecitare alcune risposte relative ad alcuni temi ritenuti assolutamente rilevanti. Tali temi vertevano: 1. sulla valutazione complessiva del PIER quale efficace strumento da utilizzare per la soluzione dell'emergenza rifiuti; 2. sulla valutazione specifica sulle strategie da adottare per la gestione dei rifiuti nelle isole minori siciliane, con particolare riferimento al trasferimento rifiuti; 3. sulla valutazione sulle opzioni ipotizzate nello studio AIR, in particolare sull'introduzione di un tributo a carico dei turisti per coprire i costi di trasporto dei rifiuti; 4. sulla evidenziazione di possibili alternative alle opzioni previste che non fossero già previste nel PIER o nel Piano di gestione dei rifiuti in Sicilia.

5. LA DEFINIZIONE DELLE OPZIONI

Le opzioni sono il frutto di colloqui che l'advisor e il GdL hanno avuto con esperti dell'Università di Palermo, con il sub commissario per l'emergenza rifiuti, con due esperti dell'Enea (uno della sede di Palermo e uno della sede di Roma).

Le opzioni identificate sono le seguenti:

- l'opzione zero è rappresentata dall'attuale stato regolativo che non prevede nessun meccanismo automatico di aiuto ai comuni per il trasporto navale dei rifiuti solidi urbani (il cui obbligo dipende indirettamente dal combinato della legge Ronchi e del Piano regionale per l'emergenza rifiuti). Il contributo erogato ai comuni (6 miliardi di lire) rappresenta una misura una tantum che non obbliga la regione per gli anni successivi e non assicura certezza ai comuni. Infatti il decreto di finanziamento è del 2000, mentre il saldo finale per i comuni è stato erogato soltanto nel 2002. Quindi nessun contributo ai comuni per il 2001 e il 2002. Tuttavia il 14 febbraio del 2003 sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Sicilia è stato pubblicato un decreto che prevede la ripartizione ai comuni delle isole minori di un contributo di 2.999.968,00 € che tiene conto dei costi preventivati dai comuni e relativi all'esercizio finanziario 2002. In sostanza nell'arco del quadriennio 2000-2003 sono due gli interventi regolativi della Regione con il quale ha finanziato l'attività di trasporto navale dei RSU, il cui obbligo in capo ai comuni deriva e dalla normativa nazionale e da quella regionale.
- l'opzione uno è rappresentata dalla introduzione, tramite normativa regionale (disegno di legge n. 316 presentato all'ARS dal governo regionale il 23 gennaio 2002), del contributo su base annuale a favore dei comuni per il trasporto navale dei rifiuti;

- l'opzione due è rappresentata dall'imposizione a carico dei turisti in entrata nelle isole minori di un tributo, al massimo di pochi euro (1 o 2 €), che sostituisce completamente la somma prevista dal disegno di legge (8 miliardi) legato però all'assolvimento da parte dei comuni degli obblighi derivanti dal dlgs Ronchi e dal PIER; nello specifico è possibile prevedere un meccanismo premiale così articolato: la Regione autorizza, con propria normativa, i comuni ad applicare una tassa di entrata sui turisti. Tuttavia tale incasso deve essere obbligatoriamente speso, nell'anno zero, per il trasporto navale. Il comune deve, contemporaneamente, avviare tutti i processi necessari per il raggiungimento delle soglie di riciclaggio previste, dal dlgs Ronchi e dal PIER (quest'ultimo prevede per il 2005 la soglia del 50%). Il meccanismo premiale scatta allorché i comuni raggiungano le soglie previste di riciclaggio. Quindi i comuni che riusciranno a diminuire la quantità di rifiuti da trasportare attraverso l'aumento della quota di riciclaggio potranno riscuotere lo stesso il 100% della somma originariamente prevista per il trasporto navale a fronte, invece, di una spesa reale inferiore al 100%. La somma così "risparmiata" verrà lo stesso incassata dai comuni che dovranno utilizzarla, obbligatoriamente, per potenziare le politiche di riciclaggio e, in caso di ulteriori miglioramenti nella quota di riciclaggio, in opere di bonifica o comunque legate alle politiche ambientali (ad esempio recupero delle coste, spese di conferimento rifiuti). Facciamo un esempio: se il comune dichiara di affrontare nell'anno zero la spesa di 1 miliardo di lire per il trasporto navale potrà far pagare ai turisti la somma equivalente. Il dlgs Ronchi prevede per il 2003 il raggiungimento di una quota di riciclaggio del 35%. Se il comune riesce a raggiungere tale soglia avrebbe un risparmio di 350 milioni di lire sulle spese di trasporto navale. Tale somma il comune dovrà investirla nel miglioramento delle azioni di riciclaggio e/o di bonifica atteso che i comuni tali dovrebbero obbligatoriamente farle. A carico dei comuni inadempienti, cioè dei comuni che non rispettano il raggiungimento delle quote di riciclaggio scatta una sanzione che sarà equivalente, in termini percentuali alla quota prevista dalla normativa nazionale e regionale. Nel nostro esempio, se nel 2003 i comuni non raggiungono la quota del 35% dovranno tagliare il tributo a carico dei turisti del 35%. Sarà cura del comune coinvolgere i soggetti produttivi (albergatori, ristoratori, imprese, cittadini) nell'azione di riciclaggio (ad esempio stazioni di compostaggio domestico);

6. L'IMPATTO ECONOMICO DELLA REGOLAZIONE

DESTINATARI DIRETTI

Costi

- Costo del contributo a favore delle amministrazioni comunali da e gravante sul bilancio regionale

Benefici

Adeguamento alle disposizioni regionali e nazionali relativamente allo smaltimento dei RSU;
Alleggerimento degli oneri finanziari dei comuni;

Disponibilità delle risorse comunali così risparmiate da destinare a interventi di raccolta differenziata, e di sensibilizzazione e informazione sulla raccolta e gestione dei RSU

DESTINATARI INDIRETTI

Benefici

Miglioramento delle condizioni igienico-ambientali delle isole minori;
Maggiore attrattività turistico-economica delle isole minori;
Rivalutazione patrimoniale dei terreni e abitazioni.

7. CONCLUSIONI

Sin dall'inizio è stato chiaro che il percorso di identificazione delle opzioni rilevanti doveva scontare una grossa difficoltà collegata all'esistenza del Piano Integrato per l'Emergenza Rifiuti (PIER). Il PIER, infatti, da una parte ha di fatto sottratto possibili opzioni alternative (sia da un punto di vista tecnico che normativo) e dall'altra è risultato troppo grande e complesso da esaminare come singola opzione, considerato che all'elaborazione dello stesso hanno partecipato uffici appositi della Regione Sicilia in stretta collaborazione con Istituti di ricerca quali l'ENEA e la Scuola agricola del Parco di Monza, nonché gli uffici del Commissario per l'emergenza rifiuti. Ciò ha di fatto comportato una prima elaborazione delle opzioni che è risultata inadeguata perché configurava alcune di esse come un mero trasferimento di competenze di spesa da un soggetto ad un altro. Nel caso di un'opzione, infatti, si trattava di un trasferimento delle spese di trasporto navale dai Comuni alla Regione Sicilia, in un'altra del trasferimento delle spese dai Comuni ai turisti, senza che nessun obbligo particolare fosse imposto ai comuni, se non quello della documentazione da presentare a supporto della richiesta di contributo. Scartata la possibilità di avviare l'AIR su un provvedimento regolativo diverso (per la mancanza di provvedimenti alternativi della giunta e per l'approssimarsi della scadenza ultima della sperimentazione) si è provveduto a trasformare la sperimentazione vera e propria in una esercitazione didattica. In tal senso assumevano rilievo tutte le opzioni anche quelle che risultavano inadeguate e che proprio la sperimentazione ha certificato come non aventi i requisiti minimi per poter eventualmente accedere ad un'AIR.

Inoltre, come spesso ricordato nelle pagine che precedono si è registrata l'assenza della Regione Sicilia come interlocutore istituzionale nella fase della sperimentazione. Rimane questo un fatto che ha caratterizzato pesantemente tutto il percorso della sperimentazione sia in termini di entusiasmo e accreditamento da parte dei funzionari che hanno partecipato, sia in termini di risorse (dati, colloqui, testi normativi) disponibili. Tutti questi elementi sono stati pressoché inesistenti o insufficienti rispetto alle esigenze proprie della sperimentazione, rispetto alla disponibilità iniziale assicurata dagli uffici della presidenza regionale.

In conclusione il provvedimento in esame si è rivelato non rilevante ai fini di una analisi di impatto della regolazione; inoltre, il complesso della normativa regionale, che si è andata perfezionando parallelamente al percorso della sperimentazione, e che inizialmente doveva rappresentare il dato di sfondo è risultata troppo al di là delle capacità professionali del GdL per poter essere analizzata come oggetto di AIR; senza tenere conto che la normativa regionale o è stata approvata in tempi precedenti alla sperimentazione o approvata senza che il GdL ne avesse notizia alcuna.

Proprio per questo è mancato il costante confronto tra il GdL e la Regione Sicilia per verificare la possibilità di alternative possibili in vista della formulazione di valide opzioni possibili. In altre parole il processo decisionale non ha tenuto in alcun conto l'approccio empirico proprio dell'AIR e per conseguenza dell'analisi costi-benefici. In queste condizioni è risultato difficile per il GdL formulare opzioni rilevanti ai fini dell'AIR.