

ANALISI VALUTATIVA SULLA RACCOLTA DIFFERENZIATA IN MOLISE



**ANALISI VALUTATIVA
SULLA RACCOLTA DIFFERENZIATA
IN MOLISE**





SOMMARIO

PREMESSA	5
ANALISI VALUTATIVA SULLA RACCOLTA DIFFERENZIATA IN MOLISE	6
CAPITOLO 1	8
DOMANDA 1 - QUALE E' STATA L'EVOLUZIONE DELL'ATTIVITA' DI RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI NEI COMUNI DELLA REGIONE MOLISE NEGLI ULTIMI 5 ANNI?	
CAPITOLO 2	17
DOMANDA 2 - QUALE E' LA SITUAZIONE A LIVELLO COMUNALE?	
CAPITOLO 3	21
DOMANDA 3 - QUALI COMUNI EFFETTUANO LA RACCOLTA DIFFERENZIATA IN MANIERA ORGANIZZATA?	
CAPITOLO 4	25
DOMANDA 4 - TRA I COMUNI CHE LA EFFETTUANO QUALI SONO I MODELLI ORGANIZZATIVI SCELTI?	
CAPITOLO 5	28
DOMANDA 5 - QUALI SONO LE DIFFERENZE, IN TERMINI DI RISULTATI RAGGIUNTI, TRA I COMUNI CHE HANNO ADOTTATO LA STESSA MODALITA DI RD?	
CAPITOLO 6	32
DOMANDA 6 - ESISTONO CASI DI ECCELLENZA E IN COSA SI DISTINGUONO DAL RESTO DEL CONTESTO REGIONALE?	
CAPITOLO 7	35
DOMANDA 7 - I COMUNI HANNO FATTO AFFIDAMENTO SU FINANZIAMENTI PRIVATI E/O PUBBLICI OPPURE HANNO PREVISTO UN PIANO DI SOSTENIBILITA GESTIONALE E FINANZIARIA PER LA RACCOLTA? GLI EVENTUALI UTILI ANDRANNO A VANTAGGIO DEI CITTADINI O RIMARRANNO NELLE CASSE COMUNALI?	
CAPITOLO 8	36
DOMANDA 8 - QUALI SONO I PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DELL'INTERO SISTEMA REGIONALE DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA?	
LATEST NEWS	39
APPENDICE	40
QUADRO NORMATIVO	40
IL QUESTIONARIO	45
ELABORAZIONI DATI DEL QUESTIONARIO	46



PREMESSA

Il Piano delle valutazioni degli effetti della politica regionale, in attuazione in Molise, ha previsto una specifica analisi sui rifiuti con particolare riferimento al tema della raccolta differenziata.

Partendo da otto domande operative, l'obiettivo principale è quello di proporre un documento dinamico in grado di fornire "informazioni e dati" disaggregati per comuni, suscitando riflessioni e proposte programmatiche per i responsabili dei processi di raccolta.

La presente analisi, voluta dall'amministrazione regionale, è stata condivisa con il partenariato economico e sociale attivo nell'ambito dello stesso Piano.

All'elaborato di tipo tradizionale si è deciso di affiancare un "ebook"¹ ricco di contenuti multimediali (foto e video realizzati direttamente in alcuni comuni) che si propone di raggiungere due obiettivi:

- restituire in una chiave di lettura semplice e sintetica il quadro generale che emerge nel presente rapporto di analisi;
- portare, direttamente all'interlocutore finale, le esperienze maturate in alcuni comuni con il racconto degli amministratori.

L'utilizzo di strumenti di comunicazione di facile accesso consente di sostenere le attività di valutazione anche nella fase di diffusione dei risultati e di successivo coinvolgimento degli stakeholders nella definizione di nuove policy.

Tali strumenti, inoltre, consentono di attuare gli obiettivi di trasparenza dell'azione pubblica raccomandati dall'Unione Europea.

L'indagine valutativa è stata realizzata dalla *Task Force* ambiente della Regione Molise² con il coordinamento del Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

Il lavoro è stato possibile grazie al contributo delle amministrazioni comunali, degli uffici dell'ARPA Molise e delle strutture regionali che si sono dimostrate disponibili.

¹ L'ebook è consultabile online sul sito del Nucleo di Valutazione (www.regione.molise.it/nvi) nella sezione "Valutazione dei Programmi" cliccando in "Valutazioni chiuse o in corso".

² La Task Force Ambiente è un soggetto specializzato posto a supporto delle attività dell'Autorità Ambientale Regionale. Istituita nell'ambito del Programma di Assistenza Tecnica PON ATAS 2000-06, è operativa in Molise dal 2001. È composta da personale qualificato nelle materie ambientali ed in particolare nelle materie di Valutazione ambientale strategica (VAS), di piani e programmi.



ANALISI VALUTATIVA SULLA RACCOLTA DIFFERENZIATA IN MOLISE

Come si inserisce il tema dei rifiuti e della raccolta differenziata, considerato nella presente indagine valutativa, all'interno del contesto della programmazione, della pianificazione e delle normative nazionali e comunitarie? Perché è una cartina al tornasole rilevante per aiutare a comprendere il raggiungimento degli obiettivi e dei target della programmazione unitaria in atto a livello nazionale fino al 2013? Che succede in Molise: i quantitativi, i sistemi di smaltimento, i modelli di gestione? Che possiamo fare per migliorare la situazione?

Queste sono alcune delle domande alle quali l'analisi intende dare una risposta.

I documenti di inquadramento programmatico comunitari, nazionali e regionali individuano nella valorizzazione delle risorse ambientali un obiettivo strategico.

I Piani di valutazione regionali, realizzati in attuazione di tali indirizzi, devono aiutare a comprendere se questo stia accadendo. Ed è per questo che il Piano di Valutazione della Regione Molise individua la presente ricerca fra le valutazioni "tematiche" del nuovo ciclo di programmazione.

In particolare, il mandato valutativo prevede *"di analizzare lo stato dell'arte in Molise sulla gestione della raccolta differenziata; di formulare un primo giudizio su quanto realizzato fino ad ora; di evidenziare gli eventuali punti di forza delle esperienze più positive"*.

E' specificato che l'indagine affronti le seguenti questioni:

- ricostruire l'evoluzione dell'attività di raccolta differenziata (RD) dei rifiuti nei comuni del Molise negli ultimi 5 anni;
- descrivere la situazione ad oggi;
- descrivere i modelli di governance dei comuni individuando linee di tendenza nelle scelte;
- individuare scelte ed esperienze di eccellenza nel panorama molisano;
- individuare, infine, punti di forza e di debolezza del "sistema rifiuti" regionale.

Si precisa che alla luce di quanto richiesto, non sono state trattate le dinamiche concernenti la gestione dei rifiuti speciali, anche in virtù del fatto che non rientrano nel contesto normativo e regolamentare di competenza comunale.

L'indagine ha avuto da un lato carattere compilativo, operando un inquadramento della materia con riferimento alla normativa e alla programmazione (che è possibile consultare in appendice), dall'altro di verifica sul campo.

Il raffronto più significativo è quello fra dati di produzione dei rifiuti solidi urbani e le "realità" comunali.

Nella prima parte del lavoro (capitolo 1), è stata effettuata un'analisi circa le informazioni relative alla RD per il periodo 2005-2009, avendo a riferimento i dati di provenienza dell'Agenzia regionale per l'ambiente. Nel contempo per poter conoscere le caratteristiche e le performance del sistema di gestione dei rifiuti, è stata condotta un'indagine conoscitiva che ha coinvolto tutti i 136 comuni della regione³.

La suddetta indagine si è espletata attraverso la redazione di uno specifico questionario dal titolo *"La Raccolta Differenziata: modalità, procedure, costi, ricavi"*.

La comparazione e l'analisi delle risposte fornite dagli enti hanno rivelato una serie di informazioni e di situazioni sulla modalità di gestione dei rifiuti in Molise utili per rispondere alle domande del mandato valutativo, corrispondenti ai successivi capitoli⁴.

Un aspetto significativo, fondamentale per la qualità e per la completezza delle informazioni elaborate, è quella della quasi totale adesione dei comuni alla compilazione del questionario proposto: hanno, infatti, risposto e partecipato all'indagine 134 comuni su 136.

³ I dati e le informazioni provenienti dal questionario riguardano il periodo 2010.

⁴ 2, 3, 4, 5 e 7



Nel capitolo 6 si riporta, inoltre, un focus di approfondimento su un caso di eccellenza. Lo scopo è quello di divulgare buone pratiche e proporre soluzioni ai problemi comuni che le amministrazioni locali si trovano a fronteggiare nell'implementazione del sistema di RD.

Nella parte finale del documento (capitolo 8) vengono evidenziati i punti di forza e di debolezza dell'intero sistema regionale, con il fine di fornire un quadro su quali siano le realtà o le esperienze di maggiore successo, sia sotto il profilo organizzativo che sotto quello economico e quali, invece, gli elementi di criticità che sono di ostacolo al miglioramento delle performance comuni.



CAPITOLO I

DOMANDA I - QUALE E' STATA L'EVOLUZIONE DELL'ATTIVITA' DI RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI NEI COMUNI DELLA REGIONE MOLISE NEGLI ULTIMI 5 ANNI?

Fino agli ultimi anni del secolo scorso la produzione dei rifiuti, poiché collegata al tenore dei consumi, era considerata (e per certi versi lo è tuttora) un indice di crescita economica. Il modello di crescita dei consumi degli ultimi anni ha evidenziato, però, l'impossibilità di gestire i rifiuti con sistemi "tradizionali" basati sullo smaltimento in discarica per due ragioni fondamentali:

- l'insostenibilità ambientale e sociale: l'esaurimento delle discariche esistenti con tutti i problemi connessi al loro recupero e all'apertura di nuovi siti di smaltimento;
- l'insostenibilità finanziaria: l'aumento dei costi, tanto delle materie prime, quanto del successivo smaltimento in discarica, a carico dei comuni.

Stando a questo secondo aspetto, l'aumento dei costi per il conferimento in discarica dei rifiuti indifferenziati è diventato un peso e un limite allo sviluppo soprattutto per piccole realtà comunali come quelle molisane.

Gli oneri economici diventano più significativi anche in ragione degli adeguamenti normativi, sempre più stringenti e tassativi, che l'UE, tramite proprie direttive, sta imponendo agli Stati Membri. L'Italia ha già adeguato la propria normativa agli standard europei e le Regioni, nel giro di breve tempo, dovranno seguire tutte lo stesso percorso di adeguamento.

La Direttiva Quadro sui rifiuti 2008/98/CE, documento di riferimento per la nuova politica di gestione, stabilisce che la prevenzione della produzione dei rifiuti deve essere considerata tra le azioni prioritarie per ridurre il volume e i pericoli connessi, obbligando i governi nazionali e le autorità regionali al conseguimento di ambiziosi obiettivi soprattutto sulla prevenzione e sulla riduzione della produzione, del riutilizzo e del riciclaggio.

Con l'approvazione del D.lgs. 152/2006 (cd. "Codice ambientale") e con le sue successive modifiche sono state recepite nel nostro Paese le linee guida europee per la gestione dei rifiuti; in particolare con il recente D.lgs. n. 205 del 3 dicembre 2010 il Legislatore italiano ha provveduto alla seconda revisione della parte IV del *Codice ambientale*⁵, dando attuazione alle disposizioni contenute nella Direttiva 2008/98/CE, che obbliga gli Stati membri a porre in essere azioni concrete (cfr. appendice).

Se, infatti, la precedente Direttiva 2006/12/CE sui rifiuti si limitava a dare ai legislatori nazionali delle mere indicazioni di principio, con il recepimento della nuova i governi nazionali e regionali dovranno porre in atto tempestivamente azioni di riduzione della produzione dei rifiuti e di prevenzione, accanto ad una rigorosa pianificazione e programmazione di tutte le fasi necessarie alla buona gestione del sistema integrato (raccolta differenziata, impianti di trattamento, riutilizzo, recupero e smaltimento).

La Regione Molise, in coerenza con quanto stabilito dal Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale unitaria 2007-2013 (QSN) e dalla delibera CIPE n. 82/07, ha definito il Piano d'Azione per il raggiungimento degli Obiettivi di Servizio, che descrive il percorso individuato per promuovere nel proprio territorio il miglioramento dei servizi essenziali in quattro ambiti strategici (istruzione, servizi per l'infanzia e di cura per gli anziani, rifiuti e risorse idriche).

Per quel che più specificatamente riguarda il quadro normativo e programmatico regionale (cfr. appendice), va, tuttavia, sottolineato che il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, elaborato secondo i dettami dell' ex D.lgs. n. 22/97, non è ancora del tutto coerente con le nuove disposizioni di tutela dell'ambiente contenute nella parte quarta del DLgs 152/06; al Piano stesso sono, infatti, necessari aggiornamenti per l'adeguamento ai nuovi target di riferimento previsti dalla normativa nazionale e europea.

⁵ La prima importante revisione della normativa relativa ai rifiuti contenuta nella parte IV del D.lgs. 152/06 è avvenuta nel 2008 con il D.lgs. n.4.



Per poter conoscere le caratteristiche e le performance del sistema regionale di gestione dei rifiuti, è stata condotta una mirata indagine conoscitiva che ha coinvolto tutti i 136 comuni. L'analisi si è articolata su tre direttrici principali:

- la ricognizione dell'impianto normativo e regolamentare, sia di livello regionale che comunale, in materia di rifiuti, al fine di valutarne la adeguatezza ai nuovi standard europei e nazionali e l'efficacia nel raggiungere gli obiettivi richiesti;
- l'analisi di una serie storica di cinque anni che partendo dal dato più aggiornato disponibile (dichiarazioni MUD anno 2009, fonte ARPA Molise) va a ritroso fino al 2005 per una descrizione quantitativa dei sistemi di raccolta;
- un'indagine sui modelli di governance implementati a livello comunale al fine di individuare quelli più efficaci e performanti nonché le criticità e i limiti di quelli meno efficaci.

L'esito di questa analisi intende fornire un contributo per le prossime azioni programmatiche da mettere in atto per elevare i livelli prestazionali richiesti, non solo sotto il profilo normativo, ma anche di competitività economica e sostenibilità ambientale.

Passando ai numeri, la produzione dei rifiuti urbani nella regione si attesta, nell'anno 2009, a 135.287 tonnellate con un andamento leggermente crescente (pari all'1,8%) rispetto ai dati del 2008 (132.918).

In particolare, in provincia di Campobasso la produzione è di 100.554 tonnellate (74,3% della produzione totale regionale e pari ad una quota procapite di 435,6 Kg/ab.) e in provincia di Isernia è di 34.733 tonnellate (25,7% della produzione totale regionale e pari ad una quota procapite di 391 Kg/ab.).

Dall'analisi dei dati relativi al quinquennio 2005-2009, possiamo considerare stabilizzate le quantità prodotte: infatti, la produzione di rifiuti nel 2009 mostra, rispetto al 2008, una variazione percentuale poco significativa (+1,8%), facendo seguito alla sostanziale stabilità riscontrata anche tra il 2006 ed il 2007 (+0,7%).

In definitiva, confrontando la produzione RU 2009 (135.287 ton.) rispetto al dato registrato nel 2005 (132.057 ton.), risulta un incremento del 2,4%.

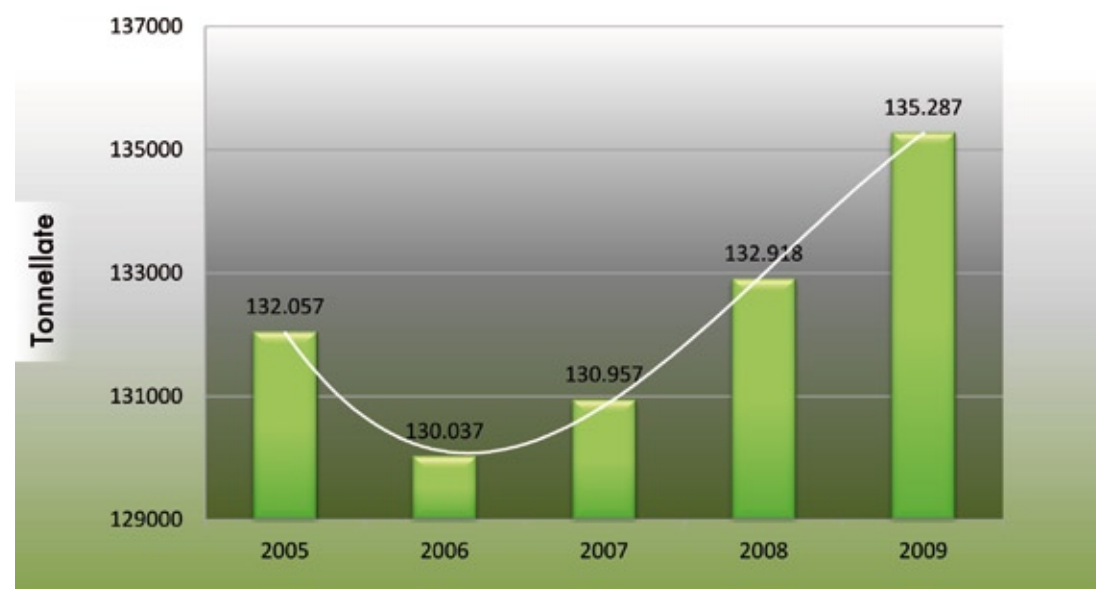


Figura 1.1 Andamento della produzione di RU 2005-2009 nella Regione Molise



Figura 1.2 Produzione totale RU per le Province di Campobasso ed Isernia anni 2005-2009

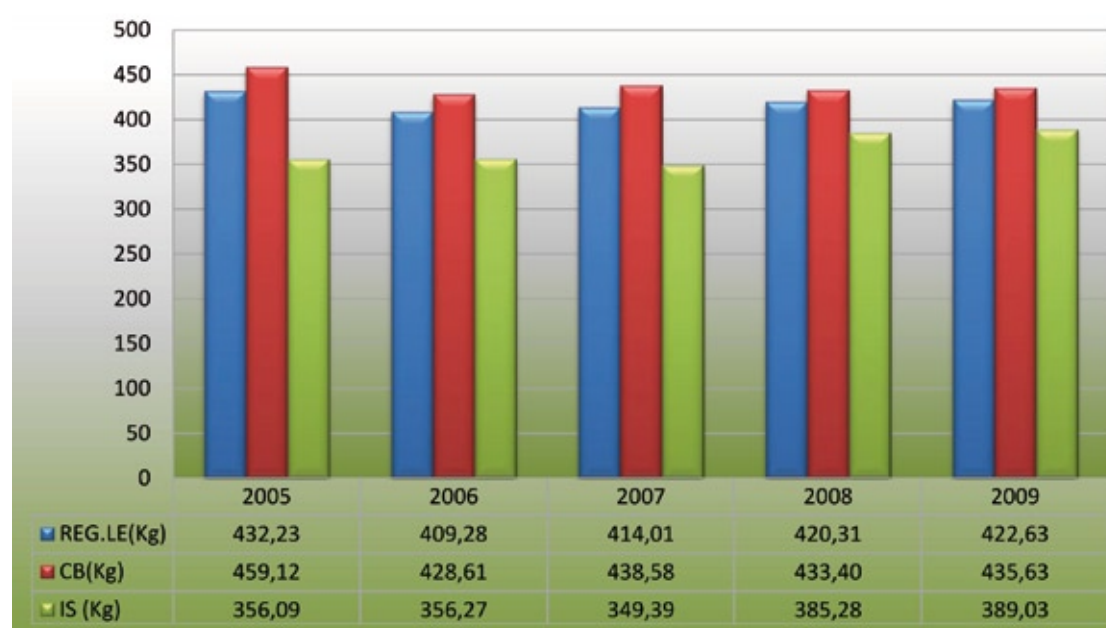


Figura 1.3 Produzione totale RU pro capite per le Province di Campobasso ed Isernia anni 2005-2009

La produzione pro-capite nel 2009 è di 423 Kg/ab, e subisce un leggero aumento (del +3%) rispetto ai valori degli anni precedenti.

Nel raffronto con i dati nazionali si evince, come risulta dal grafico di figura 1.4, che la produzione pro-capite, (420 kg/ab. per anno) è superiore per quantità solo alla regione Basilicata e nettamente inferiore alla media nazionale (545,9 Kg/anno).

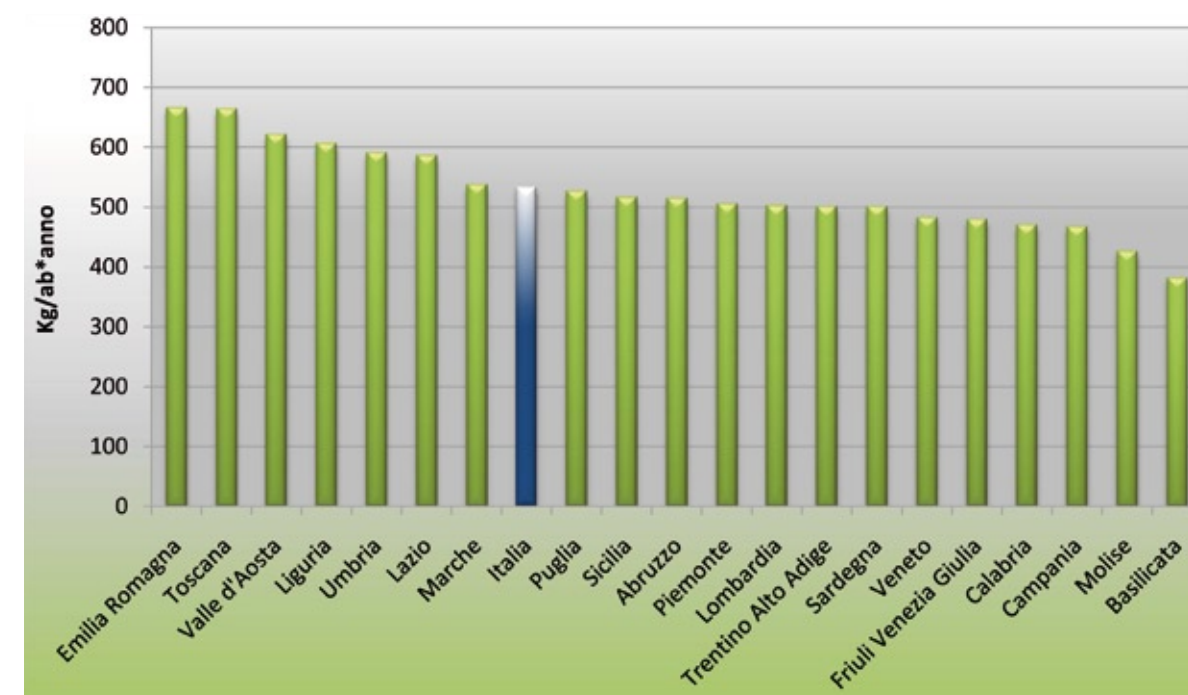


Figura 1.4 Produzione procapite di rifiuti urbani per regione, anno 2009 (FONTE ISPRA)

I dati del "Rapporto Rifiuti Urbani anno 2011" di ISPRA relativi alla produzione pro capite regionale di rifiuti urbani, riferiti all'anno 2009 mostrano, infatti, i maggiori valori per Emilia Romagna (665,87 kg/ab.), Toscana (663,33 kg/ab.), Valle d'Aosta (620,69 kg/ab.), Liguria (605,39 kg/ab.) e Umbria (590,31 kg/ab.), mentre i valori più bassi si riscontrano in quattro regioni del Mezzogiorno ed in particolare, in Basilicata (382,02 kg/ab.), Molise (425,84 kg/ab.), Campania (466,84 kg/ab.) e Calabria (470,02 kg/ab.).

Un altro aspetto fondamentale nella gestione dei rifiuti è quello della raccolta differenziata relativamente alla quale vanno considerati i seguenti obiettivi temporali da raggiungere a livello di Ambito Territoriale Ottimale: 45% entro il 2008, 50% entro il 2009, 55% entro il 2010, 60 % entro il 2011 e 65% entro il 2012.

E' importante sottolineare che la RD non è solo un obiettivo da raggiungere, ma uno strumento attraverso il quale è possibile riciclare e recuperare i materiali e/o energia dai rifiuti, dando attuazione alle linee di indirizzo della normativa di settore.

Nel 2009, la raccolta a livello regionale ha interessato 13.766 tonnellate di rifiuti urbani, per una percentuale corrispondente al 10,2% del totale prodotto.

Al raggiungimento di tale risultato concorre per l'84,7% la provincia di Campobasso e per il 15,3% la provincia di Isernia.

L'aumento della RD rispetto al 2005 è stato di circa cinque punti percentuali, come risulta dall'analisi dei dati storici relativi al quinquennio 2005-2009 che mostra un trend in costante crescita (grafico di figura n.1.5): si è passati dal 5,3% del 2005 al 6,6% del 2008 al 10,2% del 2009. Infatti il Molise è la regione del Mezzogiorno che, seconda solo alla Campania ha fatto registrare l'aumento maggiore di RD (+ 3,8%) ed è la quinta regione italiana come miglioramento di performance nell'arco di un solo anno. Anche se il trend degli ultimi anni è positivo, per raggiungere i target di legge c'è ancora molto da fare.

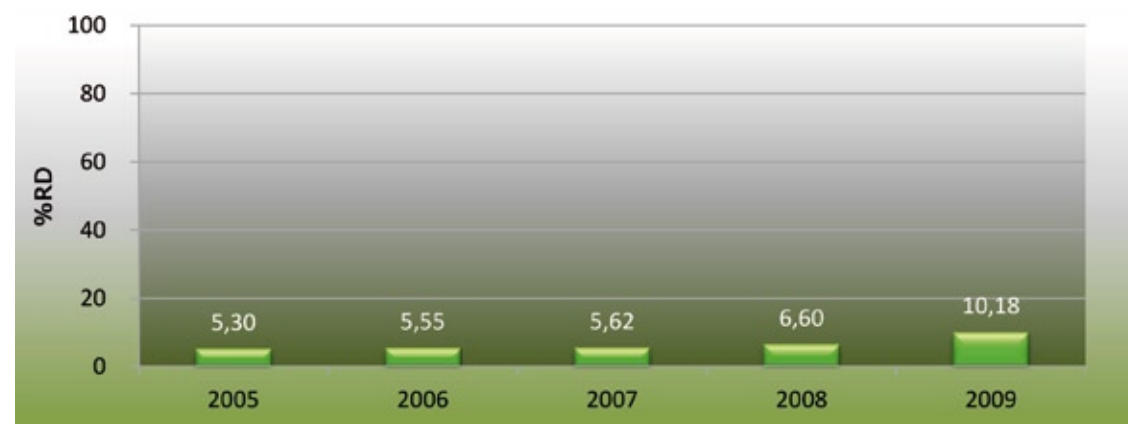


Figura 1.5 Andamento della percentuale di RD sul totale di rifiuti urbani raccolti tra il 2005 e il 2009



Figura 1.6 Andamento della RD di rifiuti urbani su base provinciale tra il 2005-2009

Analizzando la situazione della RD dei rifiuti urbani a livello di singolo comune, l'esame dei dati al 2009 evidenzia che, esclusi i comuni⁶, tutti gli altri hanno avviato processi di differenziazione dei rifiuti, sebbene solo di alcune frazioni merceologiche e senza raggiungere significativi standard ambientali.

Nella tabella seguente, si evidenzia, infatti, la presenza di un numero ristretto di realtà locali che hanno ottenuto i migliori risultati, con una media (sugli ultimi 5 anni) superiore al 10%.



Figura e Tabella 1.7 Percentuale di RD nei comuni molisani che negli ultimi 5 anni hanno ottenuto le migliori performance

⁶ Casalciprano, Castellino del Biferno, Matrice, Molise, Morrone del Sannio, Pietracupa, San Felice del Molise, San Giacomo degli Schiavoni, San Giuliano di Puglia, Sant'Elena Sannita, Ururi.

L'esame dei dati attinenti al periodo oggetto di indagine evidenzia un andamento altalenante a livello comunale. Infatti, tra il 2006 e il 2007 si registra un aumento, da 11 a 30, del numero di comuni che superano la soglia del 10%, viceversa, tra il 2008 e il 2009 il numero scende da 32 a 24.

Se ne deduce una sostanziale instabilità che riflette lo stato embrionale in cui è bloccato il sistema di gestione dei rifiuti regionale (le cui motivazioni verranno affrontate nel capitolo 8).

Per rafforzare quanto appena detto è opportuno notare che, a livello comunale, il trend di RD dal 2005 al 2009 non si è mantenuto in costante aumento, bensì, come risulta anche dalla tabella n.1.7, con andamenti oscillanti.

Una menzione speciale merita il comune di San Martino in Pensilis, dove l'introduzione nel 2008 della raccolta "porta a porta", ha consentito di raggiungere e superare, in breve tempo, gli obiettivi di legge previsti per il 2010 (55%) e per il 2011 (60%).

Anche nel comune di Termoli le potenzialità derivanti dalla raccolta domiciliare, in vigore dal 2008, hanno fatto registrare un significativo aumento dal 7% del 2005 al 33% del 2009.

Infine, vanno evidenziati comuni che, nonostante effettuino la raccolta tramite cassonetti stradali, hanno raggiunto buoni risultati. Infatti, non lontano dall'obiettivo di RD previsto per il 2009 (50%) si posiziona il comune di Rionero Sannitico con una percentuale del 47%.

Relativamente alle singole frazioni merceologiche nella tabella che segue sono riportati i principali rifiuti raccolti in maniera differenziata, suddivisi per anno e per provincia:

Tabella 1.8 RD (in tonnellate) delle principali frazioni merceologiche, anni 2005-2009

	Frazione organica umida	Rifiuti di giardini e parchi	Carta e cartoni	Imballaggi in vetro	Imballaggi in plastica	Imballaggi in legno	Imballaggi metallici	Imballaggi misti	Tessili	Beni durevoli, dal 2008 RAEE domestici	Ingombranti	Raccolta multimateriale
2005	0,00	0,00	2777,47	1046,95	189,95	0,00	0,00	0,00	24,43	219,40	1526,65	181,66
2006	334,10	11,48	2744,95	1019,29	167,01	0,00	7,16	0,00	29,20	355,34	1892,08	0,30
2007	419,12	81,33	3027,44	1009,61	310,80	0,00	4,86	0,00	38,42	311,76	795,36	277,38
2008	530,42	89,51	3574,89	1438,00	600,06	0,05	6,71	402,75	24,53	328,92	1503,39	262,45
2009	2131,00	237,19	4837,78	1574,44	1187,24	0,00	31,57	0,00	39,42	558,61	2603,04	381,72

Tabella 1.9 Incidenza percentuale delle principali frazioni merceologiche differenziate rispetto al totale dei rifiuti prodotti, anni 2005-2009

	Frazione organica umida	Rifiuti di giardini e parchi	Carta e cartoni	Imballaggi in vetro	Imballaggi in plastica	Imballaggi in legno	Imballaggi metallici	Imballaggi misti	Tessili	Beni durevoli, dal 2008 RAEE domestici	Ingombranti	Raccolta multimateriale
2005	0,00	0,00	2,10	0,79	0,14	0,00	0,00	0,00	0,02	0,17	1,16	0,14
2006	0,26	0,01	2,11	0,78	0,13	0,00	0,01	0,00	0,02	0,27	1,46	0,00
2007	0,32	0,06	2,31	0,77	0,24	0,00	0,00	0,00	0,03	0,24	0,61	0,21
2008	0,40	0,07	2,69	1,08	0,45	0,00	0,01	0,30	0,02	0,25	1,13	0,20
2009	1,58	0,18	3,58	1,16	0,88	0,00	0,02	0,00	0,03	0,41	1,92	0,28

Da tali dati si deduce che nell'arco del quinquennio 2005/2009 la raccolta in Molise ha interessato in modo particolare la carta, con un andamento costante del 40% circa e gli ingombranti da recupero⁷, la cui percentuale si è attestata intorno al 20%. La selezione del vetro nel quinquennio ha subito, invece, una modesta inversione di tendenza, passando dal 15% all'11%, contrariamente alla raccolta della plastica che si è triplicata.

Relativamente alla frazione organica umida, tra il 2008 ed il 2009, si evidenzia un incremento di circa 1600 tonnellate (dal 6% si è passati al 15,5%), a fronte di crescite molto più contenute fatte rilevare nel precedente periodo 2006-2007 (circa 85 tonnellate), ma comunque positive, dato che nel 2005 nessun comune molisano effettuava la selezione dell'umido.

E' ancora molto scarsa la raccolta di alcune tipologie di rifiuti, come farmaci, legno, vernici e oli, che nel 2009 raggiungono, in totale, solo lo 0,2% (circa 14 tonnellate).

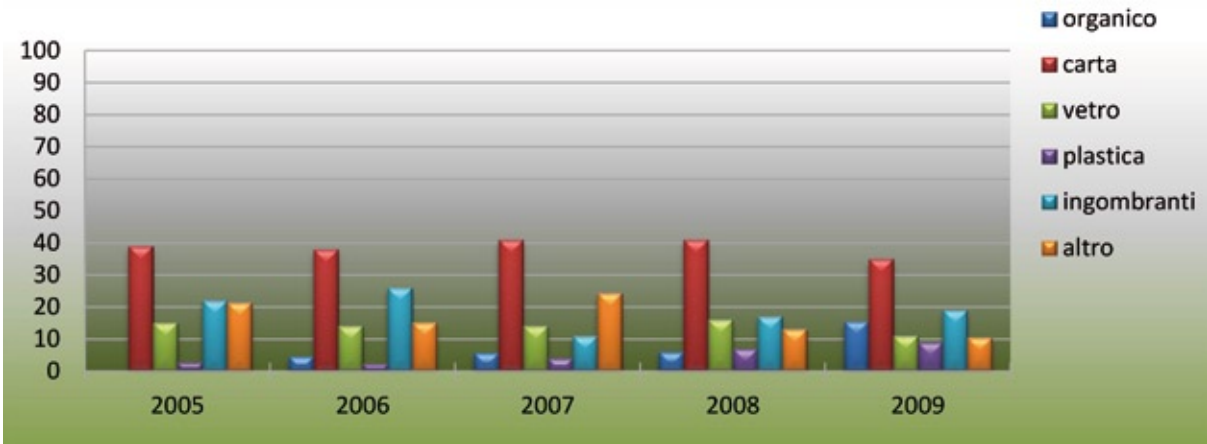


Figura 1.10 Raccolta differenziata per frazione merceologica, anni 2005-2009 (in % su totale RD)

Come già ripetuto i dati relativi al quinquennio 2005-2009, sebbene mostrano un trend in costante crescita, indice sia di una maggiore sensibilità della popolazione sviluppata negli ultimi anni verso queste tematiche che di rispetto delle norme da parte dell'amministrazione, non sono performanti se si confrontano con quelli a livello nazionale, anche e soprattutto con i target dettati dalla normativa vigente.

Secondo i dati del Rapporto ISPRA, le maggiori percentuali di RD si rilevano, nel 2009, per le Regioni del Nord, in particolare per Trentino Alto Adige (57,8%) e Veneto (57,5%) che si collocano ben al di sopra dell'obiettivo del 50% fissato dalla normativa per il 31 dicembre 2009 e non distante dal target del 60% previsto per il 2011.

L'unica regione che, al 2009, non ha ancora raggiunto la soglia del 10% è la Sicilia.

La Regione Molise, che per la prima volta supera la soglia del 10%, si posiziona come penultima regione per percentuale di RD (ultima la Sicilia), facendo rilevare uno dei valori più bassi anche come RD procapite pari, nel 2009, a 44,6 Kg/abitanti per anno.

⁷ I rifiuti ingombranti sono beni durevoli di uso domestico come mobili, elettrodomestici e apparecchiature elettroniche. Questi oggetti e materiali, per loro natura e dimensione, non possono essere inseriti nei cassonetti né devono essere abbandonati (l'abbandono è soggetto a specifiche sanzioni). La raccolta può avvenire su chiamata dell'utente oppure mediante conferimento da parte dello stesso presso i "centri di raccolta" (stazioni ecologiche).



A questo proposito si riportano di seguito le percentuali dell’andamento nazionale negli ultimi 5 anni.

REGIONE	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	Variazione della percentuale RD 2008-2009
Piemonte	37,2	40,8	44,8	48,4	49,8	1,4
Valle d’Aosta	28,4	31,3	36,1	38,6	39,1	0,5
Lombardia	42,5	43,6	44,5	46,2	47,8	1,6
Trentino Alto Adige	44,2	49,1	53,4	56,8	57,8	1,0
Veneto	47,7	48,7	51,4	52,9	57,5	4,6
Friuli Venezia Giulia	30,4	33,3	37,7	42,6	49,9	7,3
Liguria	15,7	16,7	19,0	21,8	24,4	2,6
Emilia Romagna	31,4	33,4	37,0	42,7	45,6	2,9
Nord	37,9	39,9	42,4	45,5	48,0	2,5
Toscana	30,7	30,9	31,3	33,6	35,2	1,6
Umbria	21,5	24,5	25,0	28,9	30,4	1,5
Marche	17,6	19,5	21,0	26,3	29,7	3,4
Lazio	10,4	11,1	12,1	12,9	15,1	2,2
Centro	19,2	20,0	20,8	22,9	24,9	2,0
Abruzzo	15,6	16,9	18,6	21,9	24,0	2,1
Molise	5,2	5	4,9	6,5	10,3	3,8
Campania	10,6	11,3	13,5	19,0	29,3	10,3
Puglia	8,2	8,8	8,9	10,6	14,0	3,4
Basilicata	6,5	7,8	8,1	9,1	11,3	2,2
Calabria	8,6	8	9,1	12,7	12,4	-0,3
Sicilia	5,7	6,6	6,2	6,7	7,3	0,6
Sardegna	9,9	19,8	27,8	34,7	42,5	7,8
Sud	8,8	10,2	11,6	14,7	19,1	4,4
Italia	24,2	25,8	27,5	30,6	33,6	3,0

Tabella 1.11 Percentuali della RD su base regionale, anni 2005-2009 (FONTE ISPRA)

L’Accordo di Programma che la Regione Molise ha stipulato con il Ministero dell’Ambiente (MATTM) e il CONAI il 7 marzo 2011 può contribuire all’aumento delle percentuali di RD prevedendo l’impegno a porre in essere azioni concrete. Il MATTM trasferirà all’amministrazione regionale la somma complessiva di circa 4 milioni di euro con l’obiettivo di dare un impulso allo sviluppo di sistemi integrati di RD, mentre la Regione Molise, oltre a mettere a disposizione ulteriori risorse finanziarie, promuoverà la stipula delle convezioni previste dall’Accordo ANCI-CONAI.



CAPITOLO 2

DOMANDA 2 - QUALE E’ LA SITUAZIONE A LIVELLO COMUNALE?

Analizzando la situazione attuale della raccolta dei rifiuti urbani a livello di singolo comune, l’esame delle risposte ha evidenziato che, al 2010, sono 111 i comuni che hanno avviato processi di differenziazione dei rifiuti e 23, invece, quelli che hanno dichiarato di non fare la RD⁸. Alla luce delle risposte fornite nel questionario si evidenzerebbe, rispetto al dato ARPA 2009, un aumento dei comuni che non fanno la RD (cfr. cap. I). In realtà tale aumento è il risultato delle risposte fornite dai comuni su una domanda specifica alla quale hanno risposto positivamente solo quelle amministrazioni che ritenevano di avere un sistema di raccolta differenziata organizzato su più frazioni merceologiche.

L’indagine ha rilevato che dei 111 comuni attivi, la maggior parte ha intrapreso processi di raccolta a partire dal 2000 (tabella n.2.1).

PERIODO DI AVVIO	NUMERO COMUNI
dal 1989 al 1994	7
dal 1995 al 2000	20
dal 2001 al 2004	21
dal 2005 al 2010	51
Non a conoscenza del dato	12

Tabella 2.1

Una nota di rilievo deve essere riservata a quei comuni che hanno affrontato l’esperienza della differenziazione dei rifiuti già dagli anni novanta, sebbene, dai dati relativi al 2009, non si evidenziano eccellenti risultati. I comuni in questione sono: Sepino (1989), Petrella Tifernina (1990), Acquaviva Collecroce (1991), Limosano (1991), Pettoranello del Molise (1992), Colletorto (1993) e Mafalda (1994).

⁸ I comuni di Filignano e Pizzone non hanno risposto al questionario.



Nella successiva tabella si riportano i 23 comuni, elencati per provincia e per abitanti, che, in base alle risposte fornite nel questionario, non fanno la RD.

PROVINCIA	COMUNE	ABITANTI
CB	Baranello	2.758
CB	Busso	1.422
CB	Casalciprano	587
CB	Castellino del Biferno	629
CB	Guglionesi	5.150
CB	Macchia Valfortore	645
CB	Molise	165
CB	Morrone del Sannio	679
CB	Petacciato	3.650
CB	Pietracatella	1.482
CB	Pietracupa	241
CB	San Giacomo degli Schiavoni	1.388
CB	San Giuliano di Puglia	1.126
CB	Santa Croce di Magliano	4.769
CB	Trivento	4.978
CB	Tufara	1.012
CB	Vinchiatur	3.123
IS	Castelpizzuto	156
IS	Longano	725
IS	Monteroduni	2.339
IS	Pietrabbondante	855
IS	Pozzilli	2.283
IS	Sant'Elena Sannita	267

Tabella 2.2

Un'ulteriore analisi può essere condotta ripartendo i comuni che non fanno la RD in tre classi di popolazione residente.

TOTALE COMUNI	FASCIA DI POPOLAZIONE
15	COMUNI CON UN NUMERO DI ABITANTI COMPRESO TRA 100 E 1500 (Busso, Casalciprano, Castellino del Biferno, Macchia Valfortore, Molise, Morrone del Sannio, Pietracatella, Pietracupa, San Giacomo degli Schiavoni, San Giuliano di Puglia, Tufara, Castelpizzuto, Longano, Pietrabbondante, Sant'Elena Sannita)
4	COMUNI CON UN NUMERO DI ABITANTI COMPRESO TRA 1500 E 3500 (Baranello, Monteroduni, Pozzilli, Vinchiatur)
4	COMUNI CON UN NUMERO DI ABITANTI SUPERIORE A 3500 (Guglionesi, Petacciato, Trivento, Santa Croce di Magliano)

Tabella 2.3

Dal raggruppamento proposto risulta, quindi, che la maggior parte dei comuni che non fa la RD è di piccole dimensioni (con popolazione inferiore ai 1500 abitanti).

Il questionario inviato prevede, tra le 20 domande formulate, anche quella riguardante l'indicazione dei motivi che hanno impedito l'attivazione del servizio, fornendo agli stessi comuni un set di possibili motivazioni.

L'esame delle risposte fornite ha evidenziato che, dei 23 comuni, 12 (Baranello, Busso, Macchia Valfortore, Morrone del S., Pietracupa, San Giuliano di P., Santa Croce di Magliano, Trivento, Vinchiatur, Castelpizzuto, Pietrabbondante, Sant'Elena Sannita) hanno dichiarato come unico motivo la mancanza di risorse finanziarie. Altri, a questa motivazione principale, hanno aggiunto fattori più specifici, come la necessità di una maggiore azione di sensibilizzazione ambientale (Monteroduni), le dimensioni organizzative dell'ente (Longano e Molise), ed infine, una piccola parte (Petacciato, Pietracatella, San Giacomo degli Schiavoni, Tufara e Pozzilli) ha legato la mancata attivazione a cause/circostanze particolari (ad esempio: a. la soppressione della Comunità Montana del Fortore Molisano ha prodotto un vuoto organizzativo nella gestione dei rifiuti per i comuni aderenti al servizio; b. si è in attesa che partano i servizi associati delle Unioni dei Comuni).

Un ulteriore elemento importante per fotografare la situazione attuale è stato quello di capire se i 23 comuni che non fanno la RD hanno inserito nei loro programmi di prossimo avvio l'attivazione del servizio. Relativamente a questo aspetto va evidenziato che solo tre comuni (Morrone del Sannio, Monteroduni e Castelpizzuto) non prevedono la partenza del servizio.

Nell'ambito di una buona governance nella gestione dei rifiuti, il fare o meno la raccolta differenziata non è l'unico fattore da tenere in considerazione. E altresì importante capire il destino del rifiuto differenziato una volta lasciato il comune di produzione. In quest'ottica assume un'importanza sempre maggiore, per le amministrazioni comunali, la stipula di convenzioni con i cosiddetti Consorzi di filiera e, in particolare con il CONAI. Infatti, l'art. 224 del DLgs 152 del 2006, stabilisce, tra l'altro, che "per il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio e per garantire il necessario coordinamento dell'attività di raccolta differenziata, i produttori e gli utilizzatori, (...), partecipano in forma paritaria al Consorzio nazionale imballaggi, di seguito denominato CONAI, che ha personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro ed è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro delle attività produttive".

All'interno del sistema CONAI operano i Consorzi di filiera che gestiscono il recupero e il riciclo degli imballaggi usati, in rappresentanza dei sei materiali: acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro. Per quel che riguarda i comuni, il 23 dicembre 2008 è stato siglato, con validità di 5 anni, il nuovo Accordo Quadro ANCI-CONAI, operativo da luglio 2009, con l'obiettivo di dare un nuovo impulso alla raccolta urbana⁹. In particolare, l'accordo riconosce ai comuni che sottoscrivono le convenzioni con il sistema CONAI-Consorzi un corrispettivo economico (legato alla qualità e quantità) per i rifiuti da imballaggio (carta, cartone, legno, plastica, acciaio, vetro e alluminio) raccolti e conferiti al Sistema consortile che li avvia al riciclo.

⁹ Si veda "Accordo di Programma Quadro ANCI-CONAI 2009-2013" redatte ai sensi dell'art. 224 comma 5 e 6 DLgs. 152/06 e s.m.i. - Osservatorio Nazionale sui Rifiuti MATTM.



Per quanto concerne la situazione dei comuni molisani, dall'indagine condotta, risulta che, su 111 comuni che fanno la RD, solo 25 hanno aderito alle suddette convenzioni (23%), probabilmente perché nel Molise non c'è ancora la piena realizzazione di un sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio. Infatti, affinché ciò avvenga, è fondamentale aderire al suddetto accordo contestualmente all'elaborazione del progetto e non in un secondo momento; funzione del CONAI è, infatti, anche quella di affiancare e supportare gli enti locali nelle varie fasi di pianificazione: avvio, formazione di tutti gli operatori e definizione della campagna di informazione. Tutto questo con l'obiettivo di condurre verso l'adozione di modalità organizzative del servizio che consentano una crescita dimensionale e qualitativa, puntando ad un sempre maggiore contenimento dei costi e ad una ottimizzazione delle rese di raccolta e riciclo.

Alla luce di quanto detto, l'Accordo di Programma, che la Regione Molise ha stipulato con il Ministero dell'Ambiente e il CONAI il 7 marzo 2011, potrebbe rivestire un ruolo importante nel velocizzare e rendere efficienti i rapporti tra comuni e consorzi di filiera.



Figura 2.4 Comuni e Consorzi di filiera

Bisognerebbe chiedersi se i rifiuti differenziati concludono il loro ciclo di recupero in quegli 86 comuni (77%) in cui la raccolta avviene in maniera incompleta, vale a dire con l'assenza di accordi con il CONAI o con piattaforme di conferimento convenzionate.



CAPITOLO 3

DOMANDA 3 - QUALI COMUNI EFFETTUANO LA RACCOLTA DIFFERENZIATA IN MANIERA ORGANIZZATA?

Come evidenziato nella risposta alla domanda precedente ("Quale è la situazione a livello comunale?") il sistema rifiuti restituisce uno scenario in rapida evoluzione. Il segnale positivo è che le amministrazioni locali hanno recepito l'importanza di una gestione corretta dei rifiuti e si stanno organizzando per far fronte a tutte quelle criticità che sono oramai divenute inderogabili.

D'altro canto l'azione a livello locale risulta variegata nelle soluzioni operative, passando da comuni che gestiscono i rifiuti singolarmente, a comuni che preferiscono una gestione congiunta con altre amministrazioni (Unione dei Comuni, Comunità Montane) oppure tramite enti terzi.

Dal punto di vista amministrativo, dei 111 comuni che hanno dichiarato di fare la RD, 61 affermano di non aver predisposto alcun documento formale che regolamenti e dia evidenza dei criteri seguiti per la definizione delle caratteristiche del sistema. I rimanenti 50 hanno formalizzato, tramite un documento, le regole di gestione della raccolta.

Delibere (di Giunta o di Consiglio), determine e ordinanze sono le modalità scelte da 24 comuni, altri 16 si sono affidati a contratti d'appalto, capitolati speciali e convenzioni. I rimanenti dieci, pur dichiarando di aver predisposto un documento formale, non ne forniscono gli estremi.

Dal punto di vista organizzativo 33 amministrazioni hanno deciso di gestire il servizio di RD unendosi ad altre o come "Unione dei Comuni" o sotto il controllo gestionale delle Comunità Montane che, oltre ad essere il riferimento logistico, forniscono anche servizi amministrativi circa gli adempimenti di legge (dichiarazioni mud, ecc.).

Scendendo nel dettaglio con l'analisi, si nota subito che il modello "Unione dei Comuni" come forma di aggregazione è risultato preferito rispetto alla Comunità Montana. Le Unioni che hanno attivato un servizio di RD ad oggi sono:

UNIONE DEI COMUNI "MEDIO SANNIO": 6 dei 10 comuni appartenenti all'Unione gestiscono la RD in maniera associata. I comuni sono: Fossalto, Limosano, Duronia, Salcito, San Biase e Sant'Angelo Limosano.

UNIONE DEI COMUNI DELLA "VALLE DEL TAMMARO": in questo caso 4 comuni (Sepino, Cercemaggiore, Cercepiccola e San Giuliano del Sannio) su 5 hanno aderito alla gestione associata.

UNIONE DEI COMUNI DEL "BASSO BIFERNO": rappresenta una delle realtà in maggiore evoluzione. E' da evidenziare come l'esperienza fruttuosa maturata nel Comune di San Martino in Pensilis sia stata recepita anche da altri 7 comuni facenti parte dell'Unione (Campomarino, Guglionesi, Larino, Petacciato, Portocannone, San Giacomo degli Schiavoni e Ururi) che, forti anche di un accordo economico con un partner privato (Sorgenia), che prevede il finanziamento dello start up del sistema, hanno implementato il servizio di raccolta "porta a porta".

UNIONE DEI COMUNI "SORGENTI DEL BIFERNO": in questo caso 5 comuni (San Massimo, Campochiaro, Spinete, Colle D'Anchise, San Polo Matese) su 7 hanno aderito al sistema congiunto.

UNIONE DEI COMUNI "ALTO VOLTURNO": potrebbe considerarsi una costola della più ampia Comunità Montana del Volturno poiché, a parte Forlì del Sannio, tutti i comuni rientrano nella suddetta Comunità Montana. E' importante evidenziare come sia l'Unione dei Comuni che la Comunità Montana abbiano allestito un servizio di raccolta dei rifiuti indipendente. Per l'Unione di Comuni "Alto Volturno" 5 comuni su 8 (Acquaviva d'Isernia, Fornelli, Montenero Val Cocchiara, Castel San Vincenzo e Rionero Sannitico) partecipano al sistema.



Mentre le Comunità Montane sono:

COMUNITA MONTANA “DEL VOLTURNO” in cui si registrano 9 comuni che gestiscono la raccolta in forma associata, di cui 4 (Rocchetta al Volturno, Conca Casale, Scapoli e Colli a Volturno) con la Comunità Montana e 5 con l’Unione dei Comuni di cui sopra;

COMUNITA MONTANA “CENTRO PENTRIA”, in questo caso solo 4 comuni su 12 (Roccamandolfi, Macchia d’Isernia, Pettoranello e Pescolanciano) si appoggiano alla Comunità Montana per la gestione dei rifiuti. Partendo dalle risposte fornite nel questionario, è stato ricostruito il prospetto che segue, in cui si raggruppano i comuni a seconda dell’Ente di riferimento, specificando come avviene la gestione dei RSU.

UNIONE DEI COMUNI "MEDIO SANNIO"	
COMUNI	GESTIONE DEI RSU
Fossalto	Gestione associata
Castropignano	Gestisce singolarmente
Limosano	Gestione associata Si
Molise	Non fa la RD
Pietracupa	Non fa la RD
Duronia	Gestione associata
Salcito	Gestione associata
San Biase	Gestione associata
Sant'Angelo Limosano	Gestione associata
Torella del Sannio	Gestisce singolarmente
UNIONE DEI COMUNI DELLA " VALLE DEL TAMMARO"	
COMUNE	GESTIONE DEI RSU
Sepino	Gestione associata
Cercemaggiore	Gestione associata
Cercepiccola	Gestione associata
Mirabello Sannitico	Gestisce singolarmente
San Giuliano del Sannio	Gestione associata
UNIONE DEI COMUNI DEL "BASSO BIFERNO"	
COMUNE	GESTIONE DEI RSU
Campomarino	Gestione associata
Guglionesi	Gestione associata
Larino	Gestione associata
Montecilfone	Gestisce singolarmente
Montenero di Bisaccia	Gestisce singolarmente
Petacciato	Gestione associata
Portocannone	Gestione associata
San Giacomo degli Schiavoni	Gestione associata
San Martino in Pensilis	Gestione associata
Ururi	Gestione associata



UNIONE DEI COMUNI "SORGENTI DEL BIFERNO"	
COMUNE	GESTIONE DEI RSU
San Massimo	Gestione associata
Bojano	Gestisce singolarmente
San Polo Matese	Gestione associata
Campochiaro	Gestione associata
Spinete	Gestione associata
Guardiaregia	Gestisce singolarmente
Colle D'Anchise	Gestione associata
UNIONE DEI COMUNI "ALTO VOLTURNO"	
COMUNE	GESTIONE DEI RSU
Acquaviva d'Isernia	Gestione associata
Castel San Vincenzo	Gestione associata
Filignano	Non risponde
Forlì del Sannio	Gestisce singolarmente
Fornelli	Gestione associata
Montenero Valcocchiara	Gestione associata
Pizzone	Non risponde
Rionero Sannitico	Gestione associata
COMUNITÀ MONTANA "CENTRO PENTRIA"	
COMUNE	GESTIONE DEI RSU
Roccasicura	Gestisce singolarmente
Roccamandolfi	Gestione associata
Forlì del Sannio	Gestisce singolarmente
Macchia d'Isernia	Gestione associata
Monteroduni	Non fa la RD
Miranda	Gestisce singolarmente
Sant'Agapito	Gestisce singolarmente
Pettoranello	Gestione associata
Pesche	Gestisce singolarmente
Pescolanciano	Gestione associata
Longano	Non fa la RD
Castelpizzuto	Non fa la RD



COMUNITÀ MONTANA "DEL VOLTURNO"	
COMUNE	GESTIONE DEI RSU
Venafro	Gestisce singolarmente
Sesto Campano	Gestisce singolarmente
Scapoli	Gestione associata con Comunità Montana
Rocchetta a Volturno	Gestione associata con Comunità Montana
Rionero Sannitico	Gestione associata con Unione Comuni "Alto Volturno"
Pozzilli	Non fa la RD
Pizzone	Non risponde
Montenero Valcocchiara	Gestione associata con Unione Comuni "Alto Volturno"
Montaquila	Gestisce singolarmente
Fornelli	Gestione associata con Unione Comuni "Alto Volturno"
Filignano	Non risponde
Conca Casale	Gestione associata con Comunità Montana
Colli a Volturno	Gestione associata con Comunità Montana
Cerro a Volturno	Gestisce singolarmente
Castel San Vincenzo	Gestione associata con Unione Comuni "Alto Volturno"
Acquaviva d'Isernia	Gestione associata con Unione Comuni "Alto Volturno"

Tabella 3.1 Raggruppamento dei comuni secondo enti sovracomunali

Come è noto, ad oggi, le Comunità Montane sono in fase di estinzione per cui, quelle ancora esistenti non sono più nelle condizioni di svolgere le funzioni che fino a qualche anno fa erano loro proprie. E' ovvio, quindi, che il modello partecipato dell'Unione è quello predominante in quanto l'unico modello consociativo rimasto. Si è tenuto conto di questo andando a valutare l'operato delle Comunità Montane degli anni precedenti, ovvero quando, ancora nel pieno delle loro funzioni, gestivano i servizi di RD dei Comuni. Nondimeno va considerato che, ad oggi, ci sono comunque ancora diversi comuni che dichiarano di gestire il servizio di raccolta tramite la Comunità Montana di appartenenza.

In conclusione, e con le premesse di cui sopra, è da evidenziare come il modello "Unione di Comuni" risulti maggiormente rispondente alle esigenze organizzative dei comuni rispetto al modello "Comunità Montana". I motivi per cui il sistema delle Comunità Montane non abbia risposto alle esigenze delle amministrazioni locali possono essere diversi. L'eccessiva estensione territoriale delle stesse e la lentezza nel rispondere alle sollecitazioni potrebbero essere due concause. Un altro fattore potrebbe essere legato al fatto che l'Unione è gestita, per sua stessa definizione, direttamente dalle amministrazioni locali che possono, in questo modo, intervenire direttamente e tempestivamente sulle decisioni, portando ad un modello maggiormente partecipato di gestione delle problematiche.



CAPITOLO 4

DOMANDA 4 - TRA I COMUNI CHE LA EFFETTUANO QUALI SONO I MODELLI ORGANIZZATIVI SCELTI?

Un aspetto importante dell'indagine valutativa è stato quello di capire, tra i comuni che l'hanno attivata, quali sono le modalità di gestione ed i sistemi di raccolta scelti. Sulla base delle informazioni provenienti dai questionari, si evince che la maggior parte dei comuni contattati (92) ha affidato a terzi la gestione della RD, mentre solo 19 la gestiscono direttamente, utilizzando dipendenti e mezzi comunali¹⁰.

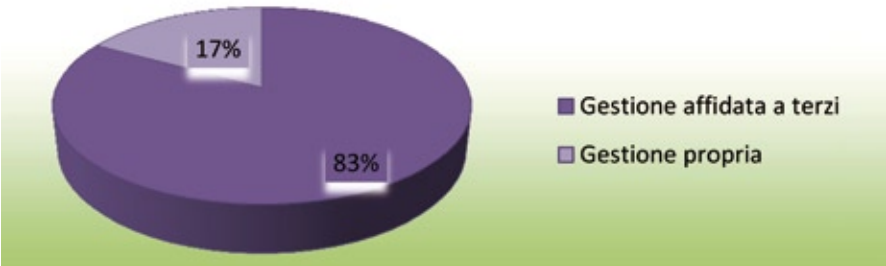


Figura 4.1 Tipologie di gestione della raccolta differenziata nei comuni

Di seguito l'elenco dei 19 comuni in cui la raccolta e il trasporto dei RSU vengono eseguiti con mezzi e personale comunale.

Tabella 4.2

PROVINCIA	COMUNE
CB	Acquaviva Collecroce
CB	Castelmauro
CB	Guardiafiera
CB	Mafalda
CB	Montecilfone
CB	Montefalcone del S.
CB	Montemitro
CB	Palata
CB	Ripabottoni
CB	Ripalimosani
CB	San Felice del Molise
CB	Sant'Elia a Pianisi
CB	Torella
CB	Tavenna
IS	Carovilli
IS	Castel del Giudice
IS	Castelverrino
IS	Macchiagodena
IS	Miranda

¹⁰ Il comune di Castropignano non ha risposto alla domanda n° 4 del questionario "Come gestisce il comune il servizio di raccolta differenziata?"



Tra quelli che, invece, hanno affidato la gestione a terzi, si evidenzia che 80 hanno scelto un soggetto privato esterno, 8 un soggetto terzo pubblico, 3 hanno esternalizzato il servizio, affidandolo ad una società, nella duplice forma della s.r.l. (Bonefro e Colli al Volturmo) e della s.p.a. (Campobasso).

Per quanto riguarda i sistemi di raccolta, la scelta si è orientata verso i due sistemi principali, cassonetti stradali e “porta a porta”:

- cassonetti stradali predisposti per il conferimento di carta, vetro, lattine, plastica, vegetali;
- raccolta “porta a porta” (ovvero domiciliare): la tecnica di gestione dei rifiuti che prevede il periodico ritiro presso il domicilio dell’utenza del rifiuto urbano prodotto dalla stessa. Generalmente i diversi tipi di rifiuti (rifiuto umido organico destinato al compostaggio, vetro-alluminio, carta-cartone, plastica, secco non riciclabile) vengono ritirati in giorni e contenitori diversi.

Dall’analisi dei dati raccolti mediante la compilazione del questionario risulta che in Molise la quasi totalità dei comuni (91%) effettua la raccolta tramite cassonetti stradali¹¹.

Per quanto riguarda il sistema “porta a porta”, statisticamente considerato il metodo più funzionale per raggiungere elevati valori di raccolta differenziata e per incrementare la percentuale di rifiuti destinati al riciclaggio, la sua diffusione in regione, non solo è iniziata recentemente, ma è ancora circoscritta a poche realtà locali.

Nella tabella sottostante si riportano gli 11 comuni che, in base a quanto dichiarato nel questionario, hanno scelto il sistema di raccolta differenziata “porta a porta”.

PROVINCIA	COMUNE	ABITANTI	DATA INIZIO RD “porta a porta”
CB	Campomarino	7.166	01/10/10
CB	Cercemaggiore	4.060	4° trimestre 2008
CB	Cercepiccola	704	4° trimestre 2008
CB	Portocannone	2.562	2° semestre 2010
CB	San Giuliano del Sannio	1.069	2° semestre 2008
CB	San Martino in Pensilis	4.800	3° trimestre 2008
CB	Sepino	2.069	Fine 2007/inizio 2008
CB	Termoli	32.606	01/08/2008
CB	Ururi	2.880	01/10/2010
IS	Macchiagodena	1.896	15/11/2010
IS	Sesto Campano	2.450	1° trimestre 2008

Tabella 4.3

L’indagine condotta ha messo in evidenza che la maggior parte dei comuni che fa il “porta a porta” appartiene a realtà locali di medie dimensioni, con una popolazione che oscilla dai 2000 ai 7.000 abitanti, mentre sono solo due i comuni meno popolati che hanno scelto la suddetta modalità (Cercepiccola e San Giuliano del Sannio).

Un ultimo dato di rilievo da evidenziare è che tra i comuni maggiormente rappresentativi della regione, solo l’amministrazione comunale di Termoli sta sperimentando, dal 2008, l’esperienza del “porta a porta”.

¹¹ Probabilmente alcuni comuni hanno dichiarato di effettuare la raccolta tramite cassonetti, anche se la stessa avviene tramite le campane.



Un altro tema oggetto dell’indagine è stato quello di capire quanti, tra i comuni che fanno la RD, hanno realizzato un servizio per la raccolta dei rifiuti ingombranti e dei beni durevoli dismessi (es. mobili, elettrodomestici, pneumatici). Tale servizio, oltre ad essere obbligatorio per legge secondo la nuova normativa contenuta nel d.lgs. 152/06 (art. 208), è utile per evitare che le vie comunali diventino delle mini discariche per la presenza costante di rifiuti ingombranti.

Ad oggi il problema della raccolta di questi rifiuti non può ancora dirsi completamente risolto, giacché dall’esame dei questionari è emerso che 75 comuni hanno intrapreso diverse iniziative, mentre 36 comuni non hanno ancora avviato nessuna azione in questo senso.

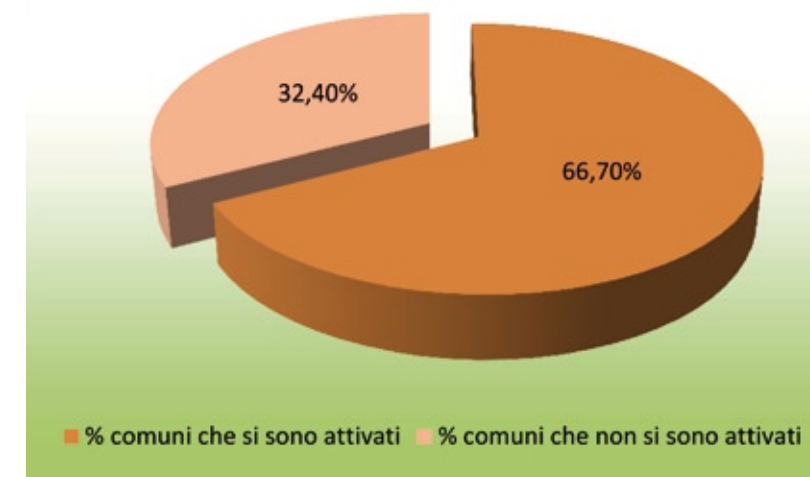


Figura 4.4 Servizio di raccolta dei rifiuti ingombranti nei comuni

Tra i sistemi più diffusi per la raccolta di questa frazione merceologica, l’indagine valutativa svolta ha messo in evidenza che in 36 comuni viene effettuata a domicilio, mentre in 34 sono stati realizzati appositi centri di raccolta (isole ecologiche).

Gli unici che hanno previsto sia la raccolta domiciliare che quella presso un’apposita area comunale sono Campobasso e Sesto Campano.

Infine, a Castelmauro si provvede alla raccolta mensile dei rifiuti ingombranti tramite il deposito degli stessi in prossimità dei cassonetti¹².

Per la raccolta domiciliare dei rifiuti ingombranti ci si avvale, di norma, di due differenti modalità:

1 - a calendario nel senso che la raccolta viene effettuata in una giornata prestabilita, con cadenza settimanale, mensile, bimestrale o trimestrale;

2 - a chiamata ossia la raccolta avviene su specifica richiesta dell’utenza.

Infine, per completare il quadro sui modelli organizzativi, per quanto riguarda i sistemi di comunicazione scelti, i 74 comuni in cui la popolazione è stata sensibilizzata hanno optato maggiormente per manifesti, volantini e opuscoli, mentre in qualche caso si è preferito procedere anche attraverso la sensibilizzazione diretta: incontri con le scolaresche, seminari e convegni, o presso le abitazioni.



Figura 4.5 Comuni e Campagne di sensibilizzazione

¹² I Comuni di Palata e Sessano del Molise non hanno fornito alcuna indicazione su come è organizzato il servizio di raccolta degli ingombranti.



CAPITOLO 5

DOMANDA 5 - QUALI SONO LE DIFFERENZE, IN TERMINI DI RISULTATI RAGGIUNTI, TRA I COMUNI CHE HANNO ADOTTATO LA STESSA MODALITÀ DI RD?

Iniziamo con l'analizzare i risultati relativi agli 11 comuni che hanno implementato il servizio "porta a porta" (Campomarino, Cercemaggiore, Cercepiccola, Portocannone, San Giuliano del Sannio, San Martino in Pensilis, Sepino, Termoli, Ururi, Macchiagodena¹³ e Sesto Campano).

Di questi, 4 sono partiti solo nel corso del 2010 (Macchiagodena, Ururi, Portocannone e Campomarino), pertanto non sono ancora disponibili i dati sui quantitativi di differenziata prodotti con il nuovo sistema¹⁴. Per i restanti sette (San Martino in Pensilis, Cercemaggiore, Cercepiccola, Termoli, Sepino, San Giuliano del Sannio, Sesto Campano) il servizio di raccolta "porta a porta" è iniziato tra la fine del 2007 e il 2008. Confrontando i dati di RD relativi agli anni immediatamente precedenti e successivi all'avvio del servizio, notiamo in quasi tutti i casi un aumento repentino delle percentuali di RD. Il caso più evidente è quello di San Martino in Pensilis che è passato dal 3,75% del 2007 al 23,01% del 2008, fino al 68,6% raggiunto nel 2009. Anche i comuni di Cercemaggiore, Cercepiccola, Termoli e Sepino hanno comunque registrato un incremento sostanzioso nelle percentuali.

COMUNE	PERIODO DI INIZIO DEL PORTA A PORTA	% RD 2007	% RD 2008	% RD 2009
San Martino in P.	3° Trim. 2008	3,75%	23,01%	68,6%
Cercemaggiore	4° trim. 2008	2,46%	4,32%	29,1%
Cercepiccola	4° trim. 2008	0,75%	4,26%	30,3%
Termoli	3° Trim. 2008	6,64%	6,97%	32,23%
Sepino	Fine 2007/inizio 2008	1,90%	4,43%	28,91%
Sesto Campano	1° Trim. 2008	4,70%	0,68%	8,35%
San Giuliano del S.	2° Sem. 2008	0,92%	2,55%	N.D.

Tabella 5.1 Periodo di inizio del porta a porta e relative percentuali di raccolta

Solo i Comuni di Sesto Campano e San Giuliano del Sannio non hanno registrato l'aumento avuto negli altri comuni. I motivi del mancato risultato sono ancora da verificare. E' evidente che il "porta a porta", per sue caratteristiche intrinseche, apporti un aumento fisiologico e immediato delle percentuali di RD. Nei 99 Comuni che raccolgono il differenziato tramite cassonetti stradali le percentuali di raccolta, anche dopo anni che il sistema è in funzione, non sono paragonabili ai risultati raggiunti con il "porta a porta". Nella cartina che segue sono riportate le percentuali di RD per ogni comune riferite all'anno 2009. Si pensi che solo due comuni sui 7 che hanno percentuali superiori al 20% hanno adottato il sistema di raccolta stradale. Per il resto, 17 comuni si attestano tra il 10% e il 20%, ben 49 hanno percentuali comprese tra il 3% e il 10% e 28 comuni hanno valori inferiori al 3%.

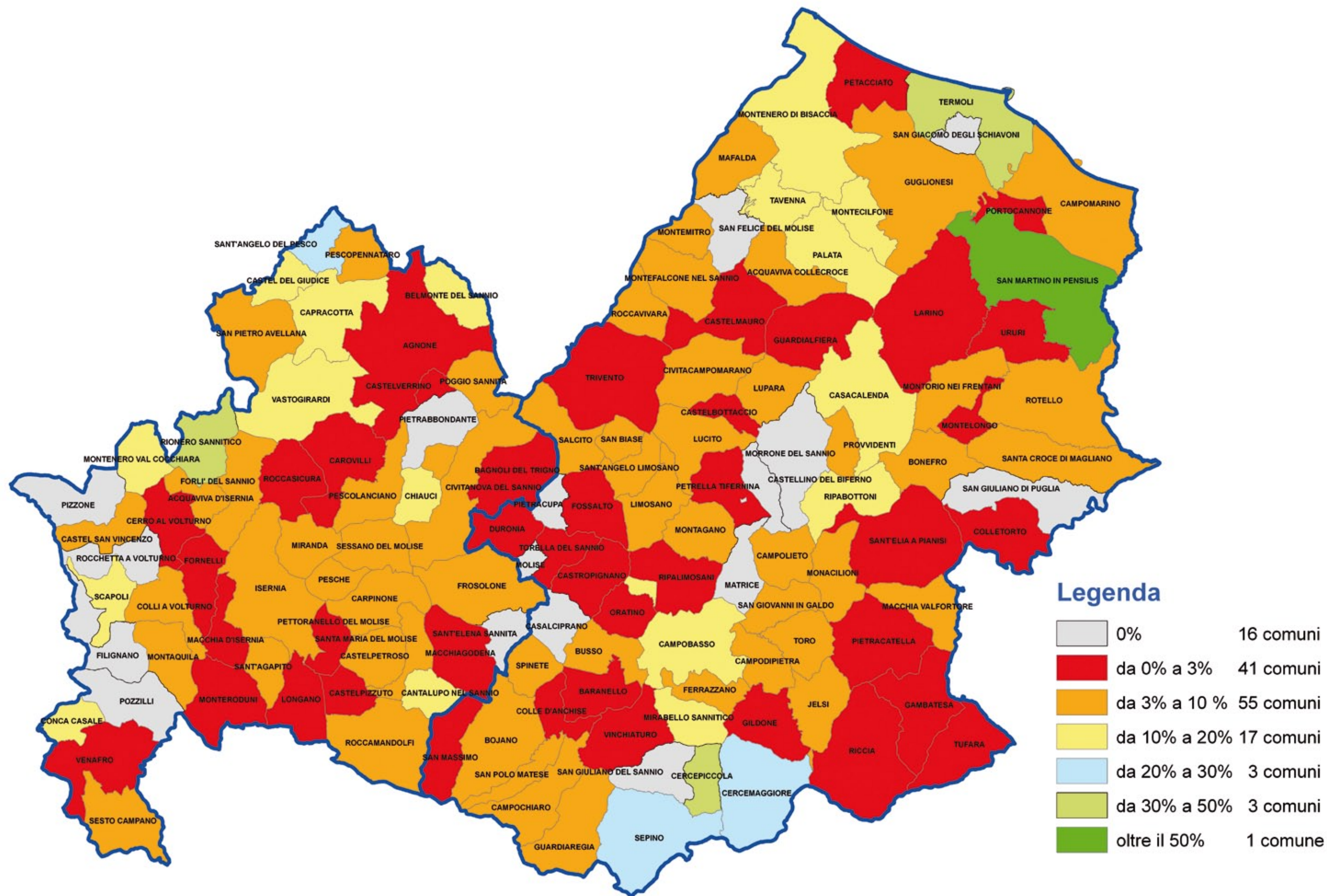
I casi di Rionero Sannitico e Sant'Angelo del Pesco, in relazione ai buoni risultati raggiunti con il sistema dei cassonetti stradali, sono stati oggetto di approfondimento tramite visite in loco e interviste ai Sindaci. E' emerso che il fattore determinante nel conseguire tale risultato è stata la particolare sensibilità e reattività dei cittadini. Le stesse amministrazioni si sono dette stupite delle percentuali raggiunte.

¹³ Il "porta a porta" è stato implementato solo per il centro urbano, lasciando i cassonetti a disposizione per le borgate
¹⁴ Vedi "Latest news"
¹⁵ Rionero Sannitico e Sant'Angelo del Pesco



In conclusione possiamo dire che il sistema di raccolta "porta a porta", in virtù di una maggiore regolamentazione e della presenza di un sistema sanzionatorio e premiale, raggiunge risultati buoni, in alcuni casi ottimi, già nel primo anno di esercizio, con una certezza quasi scientifica. La presenza di regole precise per il conferimento delle diverse frazioni differenziate fa sì che il prodotto differenziato sia di "ottima qualità" e, quindi, rivendibile ad ottimi prezzi tramite accordi con i consorzi di filiera.

Al contrario, la raccolta stradale lascia molto alla sensibilità dei cittadini nelle modalità di differenziazione. Sensibilità e buona volontà che, però, a volte non vengono premiate poiché la mancanza di regole per il conferimento produce un rifiuto di scarsa qualità che spesso non può essere riciclato e che, quindi, potrebbe addirittura finire in discarica con l'indifferenziato.





CAPITOLO 6

DOMANDA 6 - ESISTONO CASI DI ECCELLENZA E IN COSA SI DISTINGUONO DAL RESTO DEL CONTESTO REGIONALE?

Da alcuni anni diversi comuni del Mezzogiorno hanno raggiunto risultati di eccellenza nella RD dei rifiuti. Tra questi è doveroso citare quello di San Martino in Pensilis, paese che con i suoi 5000 abitanti, nel 2010 si è classificato terzo all'iniziativa "Comuni Ricicloni" per i comuni sotto i 10.000 abitanti Area Sud Italia. Questa iniziativa di Legambiente, nata nel 1994 e patrocinata dal Ministero dell'Ambiente, premia le comunità locali, gli amministratori ed i cittadini, che hanno ottenuto i migliori risultati nella gestione dei rifiuti: raccolte differenziate avviate a riciclaggio, ma anche acquisti di beni, opere e servizi, che abbiano valorizzato i materiali recuperati dalla RD. In particolare, il comune di San Martino in Pensilis ha ottenuto il terzo miglior punteggio nella categoria miglior raccolta differenziata. Le altre due categorie per l'aggiudicazione dei premi sono: maggior percentuale di raccolta differenziata complessiva (costituita dalla somma di quelle relative ai diversi materiali), e miglior raccolta differenziata delle singole principali frazioni merceologiche oggetto di raccolte separate.

Questo grazie alla costante attenzione dell'amministrazione durante le varie fasi del progetto, all'impegno degli operai impegnati nel servizio, ma soprattutto alla collaborazione dei cittadini e degli operatori commerciali che hanno dimostrato grande senso civico. A proposito dei cittadini è importante sottolineare un principio universale: la RD decolla quando tutti sono convinti che l'impegno nel separare trova uguale riscontro nella serietà dell'amministrazione comunale nell'attività di raccolta e nell'effettivo riciclo. Questo è quello che si è verificato anche a San Martino in Pensilis, dove il ciclo dei rifiuti è organizzato in maniera così trasparente da poter seguire tutte le fasi: i rifiuti vengono selezionati a monte dall'utente, gli operatori comunali raccolgono puntualmente la frazione differenziata esposta per poi trasportarla alla piattaforma di conferimento convenzionata con i vari consorzi di filiera.

A partire dall'anno 2007, in via sperimentale, e, nel 2008 in via effettiva, l'amministrazione comunale ha avviato un nuovo percorso per realizzare un ciclo di gestione dei rifiuti urbani che, in accordo con il vigente quadro normativo di riferimento, fosse finalizzato alla riduzione della produzione dei rifiuti e all'incremento della RD, vale a dire i due principi di base che costituiscono i punti di partenza per realizzare un sistema efficiente per il recupero di materia ed energia dai rifiuti. Il lavoro svolto ha preso avvio dall'attuazione di un crono programma per la raccolta dei rifiuti urbani per consentire al paese di superare i valori minimi fissati dalla legge vigente e di raggiungere elevati livelli di differenziazione.

Per la realizzazione del piano:

■ sono stati approfonditi i seguenti elementi:

- conoscenza del territorio;
- esame dei dati anagrafici (residenti, famiglie, loro distribuzione, etc.);

■ e sono stati attuati i seguenti steps:

- potenziamento della raccolta differenziata stradale (con i cassonetti): da 20 postazioni si è passati a 47.

Questa ha costituito una fase fondamentale, durante la quale la cittadinanza è stata educata a differenziare i rifiuti. Fase concomitante con la campagna di informazione effettuata tramite brochure, dvd, incontri con i cittadini, etc. Nonostante questo abbia costituito un passaggio basilare e sebbene siano stati utilizzati cassonetti esteticamente curati, si è comunque assistito a fenomeni di degrado urbano dovuto allo spargimento dei rifiuti da parte dei randagi (eliminato con l'introduzione del "porta a porta");

- divisione del paese in 3 zone e sperimentazione in una di esse (in cui abitano 1100 persone) della raccolta "porta a porta"; c'è stato subito un aumento al 35% di RD anche grazie all'impiego di 2 operai sul posto, addetti anche a controllare il contenuto dei sacchetti. In questa fase si sono riscontrate minime difficoltà da parte della popolazione interessata. Tale risultato positivo ha consentito un rapido allargamento del servizio a tutto il territorio, comprese le campagne, con un programma che ha subito diverse rivisitazioni e varianti in seguito alle criticità rilevate in corso d'opera;



- attivazione di un "ecopunto RAEE": area presso la quale il cittadino ha la possibilità di conferire i rifiuti differenziati quando non è riuscito a rispettare l'orario di conferimento previsto e nei casi in cui deve smaltire apparecchiature elettriche ed elettroniche o grandi moli di rifiuti;

- avviamento del servizio a domicilio per il ritiro dei beni durevoli.

Per quanto concerne le frazioni merceologiche, il piano di raccolta del comune di San Martino in Pensilis attualmente prevede le seguenti tipologie:

- umido, solo nel centro urbano, mentre nelle campagne i residenti sono stati messi nelle condizioni migliori per fare il compostaggio domestico. Contestualmente alla presa di umido è stato predisposto un servizio ad hoc di raccolta dei pannoloni e dei pannolini, in seguito ad una mappatura di tutte le famiglie con anziani e bambini;
- vetro, che viene raccolto da solo e non insieme alla banda stagnata e all'alluminio, non essendoci in regione impianti che separano queste tre frazioni¹⁶, a causa dei costi elevati che comporterebbe smaltirli fuori regione, il vetro viene inviato al riciclo, mentre la banda stagnata e l'alluminio vanno in discarica. Inoltre, per i commercianti, sono stati posizionati cassonetti per la raccolta del vetro in tre punti del paese;
- carta e cartone;
- secco residuo;
- beni durevoli;
- raccolta abiti usati.

Come anticipato, si è arrivati a questo tipo di organizzazione in seguito a continue rivisitazioni del piano in fase di attuazione, secondo le esigenze e/o le criticità che mano a mano venivano riscontrate. I cittadini hanno goduto del beneficio della raccolta "porta a porta" solo dopo un anno dall'attivazione del servizio e questo grazie ad un insieme di fattori, tra i quali anche un'intensa attività sanzionatoria, che ha visto emanare dal Sindaco, per inesatto conferimento dei rifiuti, circa 60 sanzioni amministrative (nei primi sei mesi, adesso siamo ad una ogni mese e mezzo).

Inoltre, per consentire ai cittadini di acquisire specifiche norme comportamentali nonché di seguire le varie disposizioni tecniche sull'operatività del sistema di raccolta domiciliare, l'amministrazione comunale ha adottato il "Regolamento di servizi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati e servizi connessi" (Regolamento Comunale del C.C. n.6 del 29/02/2008).

Tutto ciò ha portato ai seguenti risultati:

1. umido qualitativamente migliore rispetto al resto dei comuni molisani, con un risparmio anche in termini economici, considerato che lo smaltimento costa molto meno rispetto ad un umido di qualità inferiore;
2. ricavi molto alti sul conferimento presso i consorzi di filiera di carta, cartone, vetro e plastica di alta qualità;
3. netta diminuzione del conferimento di rifiuti in discarica, dove da 1750 tonnellate del 2007, oggi si è giunti a sole 300 del 2011. Le economie che ne sono derivate sono state utilizzate, tra l'altro, per remunerare gli operatori e per ridurre la tassa sui rifiuti ai cittadini,
4. potenziamento della pulizia delle strade del paese, poichè gli operatori comunali, sostituiti da quelli formati per la raccolta dei rifiuti, sono stati impiegati per lo spazzamento ed è stato istituito l'operatore ecologico di quartiere;
5. decoro urbano per l'assenza di cassonetti.

¹⁶ Generalmente le tre frazioni si raccolgono insieme.



Con il passaggio del servizio all'Unione dei Comuni del "Basso Biferno", è, inoltre, prevista la distribuzione delle compostiere¹⁷ nel paese, in maniera tale da non portare neanche più l'umido in discarica, ma solo il secco indifferenziato, riducendo ulteriormente i costi.

A differenza di altri, il comune di San Martino in Pensilis non ha usufruito di finanziamenti regionali per dare inizio alla raccolta "porta a porta" e per raggiungere questi risultati, eseguendo delle scelte attinenti al bilancio comunale.

Fondamentale è stata, inoltre, la scelta di elaborare un documento formale che descrive il sistema di raccolta dei rifiuti, frutto di uno studio approfondito sia delle tematiche legate al ciclo dei rifiuti che delle necessità ed esigenze dei cittadini.

Inoltre l'istituzione di un "ecopunto RAEE" ha consentito di ridurre drasticamente l'abbandono incontrollato di rifiuti ingombranti e delle discariche abusive.

Già dopo il primo anno di esercizio l'amministrazione ha potuto ridurre del 10% l'importo della TARSU, riduzione salita al 15% nell'anno successivo. Inoltre è uno dei pochi comuni che ha esteso il "porta a porta" anche nelle campagne, dove in considerazione del fatto che non si effettua la raccolta dell'umido, la riduzione della tassa sui rifiuti è stata più rilevante (25%).

In definitiva il caso di San Martino in Pensilis è stato ed è un caso di successo, non solo perché i risultati raggiunti sono consolidati e sostanzialmente fissati intorno al 72% di differenziato (dato relativo all'anno 2010), ma soprattutto perché i cittadini sono oramai abituati a seguire i comportamenti virtuosi divenuti parte della loro cultura personale di rispetto dell'ambiente, indipendentemente dall'età, dal titolo di studio e dallo status sociale.

Come riportato in uno dei paragrafi finali "Latest News", anche in altri comuni, nelle vicinanze di San Martino ed appartenenti alla stessa Unione, si stanno registrando positive percentuali di raccolta.

¹⁷ La compostiera (dall'inglese composter) o biocompostiera è un contenitore atto ad accogliere la frazione organica dei rifiuti solidi urbani durante la sua decomposizione aerobica.



CAPITOLO 7

DOMANDA 7 - I COMUNI HANNO FATTO AFFIDAMENTO SU FINANZIAMENTI PRIVATI E/O PUBBLICI OPPURE HANNO PREVISTO UN PIANO DI SOSTENIBILITÀ GESTIONALE E FINANZIARIA PER LA RACCOLTA? GLI EVENTUALI UTILI ANDRANNO A VANTAGGIO DEI CITTADINI O RIMARRANNO NELLE CASSE COMUNALI?

Un aspetto importante dell'attività di spesa delle amministrazioni locali riguarda la disponibilità e la capacità di utilizzare al meglio le risorse da destinare all'igiene urbana. Dal questionario è emerso che le somme che i comuni molisani hanno dichiarato di aver speso per realizzare la RD dei rifiuti sono quanto mai eterogenee e in alcuni casi significative.

Questa eterogeneità deriva da molteplici fattori, tra i quali la dimensione del territorio, il numero di abitanti e soprattutto la modalità di RD scelta. E' evidente che quest'ultima, può dipendere dalle risorse economiche a disposizione dell'ente e anche dal fatto che il comune abbia o meno ricevuto finanziamenti pubblici e/o privati.

A questo proposito, la realtà molisana vede 107 comuni utilizzare fondi reperiti dal proprio bilancio, 4 dei quali (Castropignano, Gildone, Roccapiana e Sant'Angelo del Pesco) potenziandoli con finanziamenti regionali, mentre si riscontrano pochi casi (Campomarino, Portocannone e Bagnoli del Trigno) in cui sono stati ottenuti sostegni da privati. Un solo comune ha dichiarato di aver fatto ricorso esclusivamente ad erogazioni regionali per far partire il servizio.

Sviluppare un'analisi economica della RD non è lo scopo di questa indagine, ma è opportuno far presente che una RD ben condotta è importante non solo per ridurre al minimo i rifiuti da inviare in discarica e per auspicare elevati tassi di riciclo degli stessi, ma anche per diminuire i costi di smaltimento e di gestione del servizio di nettezza urbana, con risparmi per i cittadini e per gli enti.

Dalle risposte ai questionari inviati ai comuni è scaturito che solo nel 24% dei casi la realizzazione della raccolta ha prodotto economie, mentre per quasi il 65% delle amministrazioni continua ad essere solo un onere (vedi figura 7.2). Inoltre, sebbene il ritorno economico è rimasto circoscritto a poche realtà locali, si evidenzia che nella maggior parte dei casi le suddette economie sono state reimpiegate nel miglioramento del sistema di raccolta dei rifiuti, a fronte di 7 comuni che le hanno utilizzate per esigenze interne all'amministrazione.

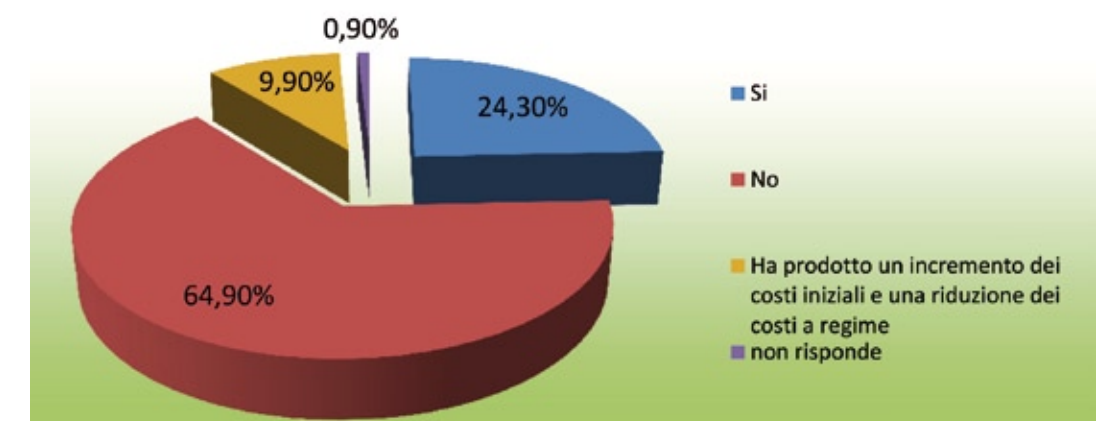


Figura 7.2 - Economie nella gestione dei rifiuti

In merito alla possibilità di ottenere economie nella gestione dei rifiuti è importante sottolineare un principio fondamentale, dimostrato da un'esperienza ormai consolidata: una RD ben progettata, basata su sistemi avanzati, quando raggiunge elevati valori (mediamente il 40%, 60%) consente di ottenere risultati apprezzabili non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico, con enormi risparmi nei costi di gestione dei rifiuti.

Puntare, quindi, ad alti livelli percentuali di raccolta non deve essere solo un obbligo di legge, ma una strategia mirata a risparmiare contemporaneamente risorse ambientali ed economiche.



CAPITOLO 8

DOMANDA 8 - QUALI SONO I PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DELL'INTERO SISTEMA REGIONALE DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA?

Il dato da cui partire per un'analisi dei punti di forza e di debolezza del sistema della RD è quello relativo alla percentuale media regionale della RD. Basta il solo dato numerico a restituire un quadro locale di evidente difficoltà nell'implementare un sistema di raccolta efficace.

Attraverso alcune domande a risposta aperta, predisposte nel questionario inviato ai comuni, si è cercato di cogliere le difficoltà, le opportunità e in generale la visione di insieme che le realtà locali molisane hanno sull'argomento.

Le maggiori criticità percepite riguardano principalmente tre ordini di fattori:

- un fattore economico che si sintetizza nella difficoltà di organizzare un servizio completo ed efficiente utilizzando le sole risorse di bilancio comunale. Il risultato è che le soluzioni approntate dai comuni si sono rivelate spesso parziali ed inadeguate, con ovvi risultati sul lato delle performance. Il fattore economico gioca un ruolo importante quando la spesa deve essere destinata ad opere infrastrutturali logistiche quali le piattaforme di conferimento che devono avere impianti tecnologici adeguati per la raccolta di acque piovane o di percolato che dovesse originarsi dal rifiuto conferito;

- un fattore culturale-sociale che si riassume nella scarsa partecipazione della cittadinanza al funzionamento del servizio. Questo fattore evidenzia un dato importante: in moltissime realtà la raccolta differenziata viene ancora percepita come una attività volontaria, basata su comportamenti legati alla sensibilità individuale. Si deve tenere presente che il raggiungimento di determinate percentuali è, da diversi anni ormai, un obbligo di legge e come tale dovrebbe essere gestito. Non a caso, pur ricordando nei paragrafi precedenti due casi di particolare sensibilità della popolazione nei confronti della RD, i risultati migliori si sono registrati laddove sono state previste sanzioni nei confronti dei cittadini che non differenziano il rifiuto in modo corretto. L'informazione e la sensibilità della cittadinanza, pur essendo presupposti importanti non possono essere un elemento di criticità che condizioni le performance;

- un fattore programmatico. Quando è stato chiesto ai comuni di fornire proposte e suggerimenti al decisore regionale per il miglioramento della raccolta differenziata i feedback ottenuti sono andati verso due direttrici fondamentali:

- la richiesta di aiuti di ordine economico a sostegno dell'implementazione e del miglioramento dei sistemi;
- la necessità di un indirizzo programmatico e di un supporto tecnico che accompagni le amministrazioni locali in tutte le fasi d'implementazione del sistema di gestione dei rifiuti, dalla progettazione all'avvio del sistema, passando per le campagne di sensibilizzazione.

Mentre la prima direttrice, alla luce di una visione di insieme delle difficoltà oggettive da parte dei comuni nel reperire i fondi necessari per la dotazione di attrezzature, infrastrutture e personale adeguati, è scontata, la seconda direttrice lo è un po' meno. Il ritardo e l'indecisione evidenziati all'inizio del volume dal punto di vista programmatico hanno avuto riflessi importanti anche sulla percezione del problema rifiuti da parte delle amministrazioni che oggi chiedono maggiore partecipazione da parte del decisore regionale. L'impatto economico e sociale connesso all'avvio del servizio in un comune è notevole se si considerano l'aumento della tassazione (almeno nel primo anno di attività) per finanziare lo start-up del sistema e il cambiamento delle abitudini dei cittadini. La richiesta che proviene dai sindaci, anche alla luce delle interviste che sono state condotte, è quella di avere da parte della Regione una maggiore presenza nella promozione dei nuovi sistemi di RD e un indirizzo di tipo strategico che dia forza politica alle decisioni dei sindaci.

Sugli aspetti positivi riportati dalle amministrazioni l'accento va posto sicuramente sui buoni risultati conseguiti, grazie all'implementazione di un sistema di raccolta degli ingombranti, nella riduzione dell'abbandono incontrollato di rifiuti. L'altro aspetto positivo è legato al fatto che, quando sono state intraprese iniziative di



sensibilizzazione ben articolate e chiare, la popolazione ha reagito positivamente allo stimolo. Stesso discorso vale per quelle amministrazioni che hanno cercato di migliorare il servizio aumentando il numero di cassonetti (o distribuendoli meglio sul territorio) e attrezzando isole ecologiche per il conferimento e lo stoccaggio temporaneo di rifiuti differenziati. Dall'analisi delle informazioni emerse dai questionari è stato possibile ricostruire il quadro del sistema regionale della raccolta differenziata, quadro che può sintetizzarsi nei seguenti punti di forza e di debolezza.

Punti di forza.

I risultati positivi che si stanno producendo dalle iniziative delle Unioni dei Comuni rappresentano un segnale importante perché evidenziano la capacità delle amministrazioni di associarsi per far fronte a difficoltà e problemi comuni attraverso un modello partecipato di condivisione delle decisioni. I vantaggi, soprattutto per le realtà più piccole, sono diversi:

- la possibilità di condividere costi che altrimenti sarebbero fuori dalla portata delle realtà più piccole;
- la possibilità di raggiungere accordi vantaggiosi con i consorzi di filiera per il conferimento del differenziato;
- l'Unione dei Comuni, in quanto luogo di confronto e di sintesi delle problematiche di un territorio altrimenti altamente frammentato, rappresenta, inoltre, l'interlocutore ideale nel tavolo di confronto con il programmatore regionale. Infatti, una maggiore omogeneità e compattezza nel rappresentare esigenze e proposte in sede istituzionale, semplificherebbe le scelte programmatiche a vantaggio di una maggiore efficacia dell'azione di supporto della Regione alle iniziative locali.

Da un punto di vista strettamente operativo un fattore di forza evidente è rappresentato dalle incoraggianti esperienze che stanno maturando in regione con l'implementazione del servizio di raccolta "porta a porta". Tale sistema, pur richiedendo un maggiore impegno iniziale legato alla complessità dei fattori da prendere in considerazione, è un modello che si adatta benissimo a realtà che, come le nostre, sono formate da piccole comunità spesso concentrate nei centri storici. Una soluzione ibrida che preveda anche una raccolta stradale classica potrebbe essere un buon sistema (saranno da verificare i risultati che si otterranno nel comune di Macchiagodena dove è in atto questo tipo di sperimentazione) per quei comuni che, invece, hanno una maggiore dispersione della popolazione sul territorio.

Punti di debolezza.

Dall'analisi del contesto regionale appare un quadro, come più volte detto, frammentato e poco coerente nelle soluzioni di governance della raccolta dei rifiuti. Si percepisce la mancanza di un indirizzo chiaro e deciso che possa unificare in un sentiero comune le scelte locali per la gestione del servizio.

Un altro anello debole della catena è rappresentato in alcuni casi dal livello di preparazione tecnica e manageriale delle realtà locali che non è adeguato a fronteggiare e risolvere problematiche complesse nella gestione dei rifiuti. La distribuzione della popolazione sul territorio, la composizione dei nuclei familiari, la distribuzione delle fasce di età, sono tutti elementi importanti per "tagliare su misura" il sistema di raccolta alle singole realtà comunali.

Alla luce di quanto detto e nell'ottica di sanare i punti di debolezza pocanzi evidenziati, nel dover formulare suggerimenti per le scelte di policy regionale in materia di sistema rifiuti, si propongono le seguenti linee di intervento:

- integrare e riorganizzare la normativa regionale, in particolare il Piano regionale di Gestione dei Rifiuti, non solo per uniformarsi alla normativa vigente, ma anche per rendere disponibile uno strumento di pianificazione aggiornato e rispondere alle nuove necessità. Il nuovo strumento deve essere in grado di fornire quell'indirizzo chiaro e univoco richiesto dalle amministrazioni locali nonché rendere disponibili le risorse economiche e umane per far fronte alle carenze evidenziate.
- avviare delle azioni conoscitive per definire con assoluta precisione il contesto e la situazione di partenza, considerato anche che la revisione e la riorganizzazione della normativa regionale e del Piano sono passaggi che, oltre a richiedere tempi medio lunghi per potersi concretizzare, necessitano di dati e informazioni dettagliate su tutta la filiera del rifiuto. In particolare, sono necessarie informazioni circa l'effettivo grado di infrastrutturazione del



territorio (tipologie e caratteristiche degli impianti di trattamento, delle piazzole ecologiche e di trasferta, entità e condizioni del parco veicoli ecc.) e delle risorse umane impiegate nella filiera dei rifiuti.

Agli studi preliminari si potrebbero associare le risorse economiche necessarie per sostenere le amministrazioni locali nella realizzazione di eventuali interventi necessari a risolvere particolari criticità che si dovessero evidenziare da suddetti studi.

- Prevedere un affiancamento tecnico, per le amministrazioni che ne faranno richiesta, per l'analisi del contesto locale e la successiva progettazione del sistema. Può essere opportuna la costituzione di un gruppo di supporto che abbia competenze specifiche di indagine statistiche e demografiche per l'analisi del contesto sociale di riferimento, competenze tecniche per la progettazione della raccolta e competenze in tema di programmazione e coordinamento per interloquire efficacemente con gli enti locali. Inoltre, poiché tutto il processo di tutoring agli enti locali necessita di tempi lunghi, per assicurare continuità e coerenza nell'azione, è consigliabile avvalersi di competenze interne alla Regione e di eventuali competenze esterne solo su aspetti specifici.

- Iniziare una campagna di sensibilizzazione e informazione su scala regionale

Un discorso a parte andrebbe fatto alla luce di quanto si sta concretizzando nella provincia di Isernia in merito alle iniziative del Consorzio Provinciale per la gestione dei Rifiuti (COPRIS).

Sembra chiaro, infatti, che con la massiccia adesione dei comuni della Provincia al consorzio, quest'ultimo sia un interlocutore con cui la Regione dovrebbe, in tempi brevi, avviare un rapporto di concertazione e programmazione partecipata.

Infine, a completamento del quadro, potrebbero essere programmati incontri formativi con gli amministratori e tecnici locali per fornire loro gli strumenti necessari alla corretta governance del sistema. Tali incontri potrebbero avere anche l'ulteriore funzione di agevolare un dialogo diretto ed informale tra Regione e Comuni finalizzato a far emergere e condividere idee e buone pratiche in atto sul territorio.

Alcune di queste idee emergono anche nell'analisi presente.



LATEST NEWS

Come già detto diverse volte il contesto regionale per quanto riguarda la raccolta differenziata è in continua e costante evoluzione. In questo ultimo paragrafo sono raccolte tutte le ultime novità, dall'inizio del 2011 al momento in cui si sta scrivendo, riguardo comuni che iniziano ex novo con il servizio e comuni in cui erano già in atto processi di differenziazione e che hanno deciso di passare a modalità più efficienti.

Tra le amministrazioni che hanno iniziato la raccolta nei primi mesi del 2011 (febbraio-marzo), si cita l'iniziativa di Pietracatella e Macchia Valfortore, dove dal 1 marzo è ripartita la raccolta differenziata stradale, interrotta a seguito della soppressione della Comunità Montana del Fortore. L'obiettivo è quello di sensibilizzare i cittadini su questa rilevante problematica ambientale per passare successivamente al "porta a porta", esperienza, questa, peraltro, già sperimentata nel comune di Pietracatella.

I suddetti comuni hanno deciso di gestire la RD in forma associata, insieme ai comuni di Monacilioni e di Sant'Elia a Pianisi, comune capofila dove si troverà il nuovo centro di raccolta.

L'esperienza in maggiore evoluzione positiva nella gestione del "porta a porta" è rappresentata dall'Unione dei Comuni del "Basso Biferno", che da febbraio 2011 gestisce il servizio non solo per i comuni dove la raccolta domiciliare è in vigore già da alcuni anni, (Campomarino, Portocannone, Ururi e San Martino in Pensilis), ma anche per San Giacomo degli Schiavoni, Petacciato e Guglionesi che sono partiti solo da qualche mese.

Infatti in base ai dati forniti dall'Unione il comune dove la differenziata ha raggiunto la più alta percentuale ad aprile è Portocannone con un 77%, a seguire Guglionesi con il 72%, San Martino in P. con il 70%, Petacciato e Ururi con rispettivamente il 66 e 61%, Larino con il 49%, Campomarino¹⁶ con il 46%, San Giacomo degli Schiavoni con il 42%.

Si porta a conoscenza, altresì, del progetto dei comuni della Comunità Montana "Trigno-Monte Mauro" (Acquaviva Collecroce, Castelmauro, Mafalda, Montefalcone, Montemitro, Palata, San Felice del Molise e Tavenna) che, insieme a quelli di Montenero di Bisaccia e di Montecilfone, hanno siglato il documento di accettazione in cui si dichiara la loro disponibilità all'avvio del "porta a porta".

A breve, inoltre, attiveranno il servizio anche le amministrazioni appartenenti all'Unione dei Comuni "Medio Sannio": Fossalto, Castropignano, Limosano, Molise, Pietracupa, San Biase, Sant'Angelo Limosano, Torella del Sannio, Duronia e Salcito.

Al progetto contribuirà l'Unione attraverso il coordinamento, la gestione amministrativa, l'avvio del servizio e la formazione degli operatori, provvedendo altresì all'elaborazione dei Piani operativi ed alla formazione dei cittadini attraverso una capillare campagna di sensibilizzazione.

¹⁶ Recentemente per problematiche organizzative è temporaneamente sospesa la raccolta "porta a porta"



APPENDICE

QUADRO NORMATIVO

Quadro normativo comunitario e nazionale

Negli ultimi anni la Commissione UE ha avviato un processo di profonda revisione della normativa comunitaria sui rifiuti che si è completato con la pubblicazione, sulla GU dell'Unione Europea, della nuova Direttiva Quadro 2008/98/CE, approvata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 19 novembre 2008 e che rappresenta un nuovo “scenario” nella disciplina europea e, in futuro anche in quella nazionale, sulla produzione e gestione dei rifiuti.

Si tratta di una Direttiva da lungo attesa che, oltre a realizzare una effettiva semplificazione legislativa del quadro comunitario vigente in materia di rifiuti, dovrebbe avviare un processo virtuoso nell'Unione Europea per sviluppare una “società basata sul riciclaggio”.

La nuova Direttiva Quadro, che modifica la direttiva 2006/12/CE, pone alla base dell'attuale politica di gestione dei rifiuti la prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti, da perseguire attraverso incentivi al riutilizzo, al riciclaggio e al recupero, che dovrebbero preferirsi anche alla valorizzazione energetica dei rifiuti, nella misura in cui rappresentano le alternative migliori dal punto di vista ecologico.

La direttiva europea concentra l'attenzione sugli impatti ambientali connessi alla produzione e alla gestione dei rifiuti, tenendo conto del ciclo di vita dei prodotti/rifiuti e della disponibilità limitata delle risorse naturali, considerando lo smaltimento in discarica come ultima ratio (opzione “discarica zero”).

Viene definita, infatti, una chiara gerarchia tra le forme di recupero, da applicare quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti, inserendo al primo posto la prevenzione, poi il riutilizzo, il riciclaggio, quindi il recupero di altro tipo (es. recupero di energia) e infine lo smaltimento.

Inoltre, vengono affrontate in maniera più articolata ed approfondita le varie definizioni del settore ed in particolare quella di riciclaggio, recupero e lo stesso concetto di rifiuto, introducendo per la prima volta il concetto di sottoprodotto, di materia prima secondaria e di “ciclo di vita dei rifiuti”.

La nuova direttiva, che deve essere recepita dagli Stati Membri entro il 12 dicembre 2010, se da un lato enuncia principi in parte già reperibili all'interno del d.lgs. 152/06, dall'altro obbliga i governi nazionali al conseguimento di obiettivi ambiziosi, in particolare:

- entro il 2014 definizione da parte della Commissione di obiettivi di prevenzione, prevedendo, tra l'altro, la predisposizione, da parte degli Stati membri, di programmi con specifici “obiettivi di prevenzione”;
- entro il 2015 raccolta differenziata almeno per carta, metalli, plastica e vetro;
- entro il 2020 riutilizzo e riciclaggio con tassi di riciclaggio del 50% per i rifiuti domestici e simili e del 70% per i rifiuti non pericolosi originati dalle costruzioni e demolizioni;

Ogni tre anni gli Stati membri dovranno consegnare una relazione per illustrare gli obiettivi raggiunti e le misure adottate per portare a termine quelli non raggiunti. A vigilare sul corretto adempimento degli obblighi sarà la Commissione che si avvarrà anche di norme relative alle autorizzazioni, responsabilità, sanzioni e ispezione degli impianti.

A livello nazionale la normativa europea è stata recepita con il D.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (cd. “Codice ambientale”), emanato in attuazione della Legge 308/2004.

Tale Decreto dedica la parte IV alle “Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati” (articoli 177 – 266) ed ha abrogato una serie di provvedimenti precedenti tra cui il D.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997, cosiddetto Decreto “Ronchi”, che fino alla data di entrata in vigore del D.lgs. 152/06 ha rappresentato la legge quadro di riferimento in materia di rifiuti.

Con l'approvazione del D.lgs. 152/2006 vengono recepite nel nostro Paese le linee guida europee per la gestione dei rifiuti, ed in particolare nel nuovo codice ambientale vengono affermati principi importanti del



la nuova politica di gestione dei rifiuti: la definizione di una gerarchia di gestione dei rifiuti, il principio di “responsabilità estesa del produttore” e quello della “responsabilità condivisa” tra tutti gli attori coinvolti nel ciclo di per la gestione dei rifiuti, ed in particolare nel nuovo codice ambientale vengono affermati principi importanti della nuova politica di gestione dei rifiuti: la definizione di una gerarchia di gestione dei rifiuti, il principio di “responsabilità estesa del produttore” e quello della “responsabilità condivisa” tra tutti gli attori coinvolti nel ciclo di gestione dei rifiuti.

Inoltre vengono previste misure per incrementare le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di raccolta differenziata, relativamente alla quale il Testo unico dell'Ambiente (T.U.A.) fissa i seguenti target: almeno il 35% entro il 31 dicembre 2006, almeno il 40% entro il 31 dicembre 2007, almeno il 45% entro il 31 dicembre 2008, almeno il 50% entro il 31 dicembre 2009, almeno il 60% entro il 31 dicembre 2011, almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012.

Per adeguare le disposizioni della norma nazionale al diritto comunitario, negli ultimi anni è stata operata una notevole revisione della Parte IV del Codice Ambientale, dapprima nel 2008 con il D.lgs. n. 4 e più recentemente, con il D.lgs. n. 205 del 3 dicembre 2010, il Legislatore italiano ha provveduto alla seconda revisione, dando attuazione alle disposizioni contenute nella Direttiva 2008/98/CE, che obbliga gli Stati membri a porre in essere azioni concrete.

A questo proposito, va rilevato che, se alcuni principi e disposizioni contenute nella nuova direttiva già compaiono nel nuovo codice ambientale, numerose sono anche le novità introdotte, in primis quelle relative agli obiettivi da perseguire.

Se, infatti, la precedente Direttiva 2006/12/CE sui rifiuti si limitava a dare ai legislatori nazionali delle mere indicazioni di principio, con il recepimento della nuova i governi nazionali e regionali dovranno porre in atto tempestivamente azioni di riduzione della produzione dei rifiuti e di prevenzione, accanto ad una rigorosa pianificazione e programmazione di tutte le fasi necessarie alla buona gestione del sistema integrato della gestione (raccolta differenziata, impianti di trattamento, riutilizzo, recupero e smaltimento).

Quadro normativo e programmatico regionale

Per quanto concerne il quadro normativo e programmatico regionale, la Regione Molise, con Legge Regionale n. 25 del 7 Agosto 2003 ha reso operativo ed esecutivo il suo Piano Regionale di Gestione Rifiuti, prevedendo anche i contenuti e le procedure per l'approvazione dei Piani Provinciali in materia.

Nel corso del 2004, a questo primo strumento di programmazione integrata hanno fatto seguito il “Piano regionale per la raccolta, la decontaminazione e lo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB e dei PCB in essi contenuti, soggetti e non soggetti ad inventario” e i Piani provinciali per la gestione dei rifiuti per le Province di Campobasso ed Isernia.

L'attuale quadro programmatico e normativo della Regione Molise è stato elaborato tra il 2003 ed il 2004 ed ha, quindi, avuto come riferimento i dettami dell' ex D.lgs. n. 22/97 cd. Decreto “Ronchi”.

Entrando nel merito dei contenuti dei succitati Piani, è opportuno fare un duplice ordine di considerazioni, una relativa allo stato di attuazione delle previsioni in essi contenute e l'altra riguardante il mancato adeguamento degli stessi alla normativa vigente: in relazione al primo aspetto, si deve rilevare che gli obiettivi espressi nei documenti programmatici (riduzione generale dei rifiuti, riduzione di quantitativi dei rifiuti destinati alla discarica, differenziazione progressiva, riciclaggio e recupero dei rifiuti), che fanno propria la nuova “filosofia” dei rifiuti intrapresa con il Decreto Ronchi ed incentrata sul cosiddetto “ciclo” integrale del rifiuto, non hanno trovato realizzazione nel nostro territorio e che, quindi, le azioni previste per il raggiungimento di ciascuno obiettivo non sono state implementate.

Relativamente al secondo aspetto, è altresì evidente come i documenti di programmazione e pianificazione regionale abbiano esaurito, ormai, la loro funzione programmatica, poiché gli obiettivi in essi fissati e le modalità di raggiungimento degli stessi risultano superati alla luce del nuovo quadro normativo e programmatico nazionale di riferimento, rappresentato dal D.lgs. n. 152/2006 e sue s.m.i.

Nel processo di revisione e di aggiornamento della normativa regionale e del relativo quadro programmatico



bisognerà tener conto anche di quanto disposto dalla nuova Direttiva Quadro sui rifiuti 2008/98/CE, che sollecita le autorità regionali a sperimentare, entro tempi ristretti, innovativi sistemi di prevenzione, riduzione e riciclo dei rifiuti.

In particolare, l'art. 28 "Piani di gestione dei rifiuti" stabilisce che i Piani di gestione dei rifiuti comprendono, oltre ad un'analisi sui modelli di gestione esistenti sul territorio, anche l'indicazione delle misure da adottare per implementare la "gerarchia" dei rifiuti e una valutazione del modo in cui contribuiranno all'attuazione degli obiettivi previsti.

Inoltre, la stessa Direttiva all'art. 30 "Valutazione e riesame dei Piani e dei Programmi" invita gli Stati membri a provvedere ad una valutazione dei Piani di gestione e dei Programmi di prevenzione almeno ogni sei anni.

Si rende necessario, quindi, un processo di revisione e di aggiornamento, sia della normativa regionale, sia del quadro programmatico, al fine di adeguare e riprogrammare le linee d'intervento per i prossimi anni al mutato scenario di riferimento ed alle nuove richieste di performance che arrivano dal contesto europeo e nazionale.

All'interno del quadro programmatico regionale o meglio della politica di sviluppo regionale si inserisce anche l'iniziativa degli Obiettivi di servizio, prevista dal Quadro Strategico Nazionale per le politiche regionali aggiuntive 2007-2013 (QSN).

In particolare, la delibera CIPE n.82 del 2007 ha stanziato risorse pari a 3 miliardi di euro del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) da assegnare come premi alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli obiettivi fissati (target) per il miglioramento dei servizi essenziali in quattro ambiti strategici:

- istruzione;
- servizi per l'infanzia e di cura per gli anziani;
- ciclo integrato dei rifiuti urbani;
- servizio idrico integrato

Nel mese di febbraio 2009 la Regione Molise ha definito il Piano d'Azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio (D.G.R. n.168 del 23 febbraio 2009), che descrive il percorso individuato per promuovere nel proprio territorio il miglioramento dei servizi essenziali nei suddetti ambiti strategici, ai fini della attribuzione della premialità prevista a seguito dell'eventuale raggiungimento dei target fissati

Per quanto concerne la gestione dei rifiuti urbani, l'obiettivo strategico è quello di "tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani". Per il raggiungimento del suddetto obiettivo sono stati fissati tre target, che rappresentano indicatori espressivi della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani:

- *Kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante l'anno (S.07):*
l'obiettivo da raggiungere è di 230 kg/ab/anno al 2013, riducendo contemporaneamente a meno del 50% la percentuale di rifiuto urbano smaltito in discarica sul totale di rifiuto urbano prodotto.
- *Percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti (S.08):*
l'obiettivo da raggiungere è del 40% al 2013.
- *Quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione d'umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost ai sensi del D.Lgs. 217/06 (S.09):*
l'obiettivo da raggiungere al 2013 è del 20%.



REGIONE MOLISE

LA RACCOLTA DIFFERENZIATA

modalità, procedure, costi, ricavi

QUESTIONARIO

RIVOLTO ALLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DELLA REGIONE MOLISE

Attività effettuata nell'ambito del
PIANO DI VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA POLITICA REGIONALE



QUESTIONARIO

Questionario utilizzato
per l'attività di indagine svolta presso
le amministrazioni comunali

Le finalità del questionario e le modalità di compilazione

La Regione Molise si è dotata di un Piano di Valutazione per misurare gli effetti della politica regionale realizzando indagini conoscitive su alcuni temi rilevanti. L'individuazione delle questioni di interesse da approfondire è stata effettuata tra l'amministrazione regionale (Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Autorità di Valutazione, Autorità di Gestione dei Programmi) ed il Partenariato regionale istituzionale e socio-economico.

Tra i temi ritenuti di maggiore interesse è emerso quello relativo al ciclo differenziato dei rifiuti (in altri casi saranno oggetto di valutazione: le politiche energetiche, quelle per i giovani e per il sostegno all'innovazione nelle imprese, ecc.), in riferimento al quale si è redatto il presente questionario, composto di 20 domande, rivolto alle Amministrazioni comunali.

- Quale è stata l'evoluzione dell'attività di raccolta differenziata (RD) dei rifiuti nei Comuni della Regione Molise negli ultimi 5 anni?
- Quale è la situazione attuale della Raccolta in Regione?
- Quali Comuni la effettuano in maniera organizzata?
- Tra i Comuni che la effettuano quali sono i modelli organizzativi scelti?
- Verso quali modelli di gestione (governance) si sono orientati e perché?
- Quali sono le differenze, in termini di risultati raggiunti, tra i Comuni che hanno adottato la stessa modalità di RD?
- Esistono casi di eccellenza e in cosa si distinguono dal resto del contesto regionale?
- I Comuni hanno fatto affidamento su finanziamenti privati e/o pubblici oppure hanno previsto un piano di sostenibilità gestionale e finanziaria per la raccolta? Gli eventuali utili andranno a vantaggio dei cittadini o rimarranno nelle casse comunali?
- Quali sono i punti di forza e di debolezza dell'intero sistema regionale della RD?

La comparazione e l'analisi delle risposte fornite dalle singole amministrazioni consentiranno di rispondere alle domande riportate nello specchio seguente. In tal modo si delineerà il sistema regionale della raccolta differenziata.

Il lavoro finale consentirà la predisposizione di un "quaderno interattivo". I risultati dell'indagine saranno resi disponibili per tutti e, in particolare, per chi programma gli interventi (amministratori regionali, provinciali e comunali), per le imprese del settore, per le associazioni ambientaliste e per i cittadini interessati ad approfondire la conoscenza del tema. In ultima analisi, quindi, il presente questionario sarà funzionale ad accrescere la consapevolezza generale per migliorare gli indicatori della raccolta differenziata in un'ottica di riduzione degli impatti ambientali, nonché al fine di accrescere la responsabilità funzionale nella valutazione delle politiche pubbliche.

Il questionario si articola in semplici domande, la maggior parte delle quali a scelta multipla, riguardanti la gestione della raccolta. **Non richiede più di venti minuti per la compilazione.** Si rende noto che le caselle di testo per le risposte aperte hanno un numero di caratteri predefinito per poter limitare la risposta. Per qualunque chiarimento o informazione al riguardo, il gruppo di lavoro della Task Force Ambiente regionale attivato all'occorrenza è a Vostra disposizione. I riferimenti e i contatti sono rintracciabili nell'ultima pagina.

Il questionario viene inoltrato via mail a tutti i 136 comuni e va restituito entro il 21 dicembre 201015 per posta elettronica ad uno degli indirizzi riportati nell'ultima pagina16. Si ringraziano i comuni che forniranno l'indispensabile supporto.

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RACCOLTA DEI RIFIUTI

INFORMAZIONI GENERALI	
COMUNE DI	
PROVINCIA	
VIA/PIAZZA	
N. CIVICO	
CAP	
TELEFONO	
FAX	
SITO WEB ISTITUZIONALE	
E-MAIL ISTITUZIONALE	

RIFERIMENTO DEL FUNZIONARIO RESPONSABILE DEL TEMA DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI (ufficio specifico, segretario, ufficio tecnico, ..)	
SIG.RA/SIG.RE	
UFFICIO E QUALIFICA	
TELEFONO	
E-MAIL (personale)	

RIFERIMENTO DI CHI HA COMPILATO IL QUESTIONARIO (nel caso si tratti della stessa persona di cui allo specchio precedente, non è necessario ripetere le informazioni)	
SIG.RA/SIG.RE	
UFFICIO E QUALIFICA	
TELEFONO	
E-MAIL (personale)	



1 Il Comune fa la raccolta differenziata?

☐ Sì
☐ No¹⁷

2 Come gestisce il Comune il servizio di raccolta differenziata?

☐ Singolarmente
☐ Con un altro o più comuni
☐ Tramite enti terzi (comunità montane, unione dei comuni, etc.)

3 Se alla seconda domanda la risposta è **b**, elencare gli altri comuni coinvolti. Se la risposta è **c** indicare la comunità montana, l'unione dei comuni o altro

Inserire la risposta nella casella seguente:

testo

4 Chi si occupa della raccolta differenziata?

☐ Un soggetto terzo pubblico
☐ Un soggetto privato esterno
☐ Società mista
☐ Altre forme

Nei casi di "altre forme" specificare quali:

testo

5 E' disponibile un documento formale che descrive il sistema di raccolta dei rifiuti (es. regolamento comunale, delibere, altri atti)?

☐ Sì
☐ No

Se la risposta è **sì**, indicare i riferimenti per la consultazione (o allegare il documento al questionario):

testo

6 Da quando tempo è in vigore l'attuale sistema di raccolta differenziata? (indicare periodo approssimativo, es. 1° trim. 2008, 2° sem. 2009, ...)

Inserire la risposta nella casella seguente:

testo

¹⁷ Se la risposta è no, passare alle domande 21 e 22.



7 Quale sistema di raccolta differenziata è stato scelto?

☐ Tramite cassonetti stradali
☐ Porta a porta
☐ Altro (specificare)

testo

8 Sono stati stretti accordi con i consorzi di filiera per le rispettive frazioni differenziate?

☐ Sì
☐ No

Se la risposta è **sì**, indicare le informazioni generali sugli accordi siglati:

testo

9 E' stata fatta una campagna di informazione/sensibilizzazione per la cittadinanza?

☐ Sì
☐ No

10 Quale/i sistemi di comunicazione sono stati scelti? (se del caso barrare anche più caselle, se possibile allegare copia dei prodotti in forma elettronica)

☐ Manifesti
☐ Volantini
☐ Opuscoli
☐ Spot televisivi
☐ Articoli su quotidiani
☐ Seminari/convegni
☐ Eventi pubblici, feste, manifestazioni
☐ Altro (specificare)

testo

11 Quali soggetti sono stati i destinatari della campagna di informazione/sensibilizzazione? (se del caso barrare anche più caselle)

☐ Tutti indistintamente
☐ Le scuole
☐ Gli anziani
☐ Le famiglie
☐ Le attività produttive
☐ Le associazioni, i circoli
☐ Altro (specificare)



testo

12 Il comune ha realizzato un servizio per la raccolta dei rifiuti ingombranti (codici CER 20.01.21, 20.01.23, 20.01.35, 20.01.36)?

- ☐ Sì
☐ No

Se la risposta è **sì**, descrivere brevemente come è organizzato (frequenza di raccolta, se domiciliare e/o se sono dedicate aree specifiche per la raccolta, ecc.):

testo

13 Quale è stato l'onere economico complessivo per l'Amministrazione nel realizzare la raccolta differenziata? (indicare la cifra approssimativa annuale in €, comprensiva di costi di gestione ed eventuali costi di ammortamento se realizzata in proprio. Se possibile allegare documentazione di riferimento)

Inserire la risposta nella casella seguente:

testo

14 Con quali modalità l'Amministrazione ha reperito i fondi necessari? (in caso di più fonti è possibile barrare le relative caselle)

- ☐ Bilancio comunale
☐ Finanziamenti erogati da enti privati
☐ Finanziamenti regionali
☐ Altre forme di finanziamento (specificare)

testo

15 La realizzazione della raccolta differenziata ha prodotto economie nella gestione dei rifiuti?

- ☐ Sì
☐ No
☐ Ha prodotto un incremento dei costi iniziali e una riduzione dei costi a regime

16 Se la risposta alla domanda **15** è **sì**, si può specificare il metodo di reimpiego delle economie nella gestione dei rifiuti (se del caso barrare anche più caselle)

- ☐ Nel miglioramento del sistema di raccolta dei rifiuti (incluse attività di informazione)
☐ Nella riduzione della tariffa comunale (TARSU/TIA) per la raccolta dei RSU
☐ In altri servizi ai cittadini (servizi scolastici, attività sociali, trasporti, ecc)
☐ In esigenze interne all'Amministrazione



☐ Altro (specificare)

testo

17 Fare una breve descrizione delle principali criticità riscontrate nell'esercizio del servizio di raccolta differenziata e come queste sono state risolte.

Inserire la risposta nella casella seguente:

testo

18 Evidenziare eventuali esperienze, innovazioni o casi ritenuti di particolare successo nell'esperienza compiuta

Inserire la risposta nella casella seguente:

testo

19 Descrivere eventuali interventi programmati per il miglioramento del servizio

Inserire la risposta nella casella seguente:

testo



20 Segnalare proposte e suggerimenti al decisore pubblico regionale per il miglioramento della raccolta differenziata

Inserire la risposta nella casella seguente:

testo

_____ Per i Comuni che effettuano la RD il questionario è terminato _____

21 Quali motivi hanno impedito l'attivazione della RD?

- ☐ Mancanza di risorse finanziarie
☐ Mancanza di cultura ambientale nei fruitori del servizio
☐ Dimensioni organizzative dell'ente
☐ Altro (specificare)

testo

22 L'attivazione del servizio è nei programmi di prossimo avvio?

- ☐ Sì
☐ No



RISPOSTE ALLE DOMANDE DEL QUESTIONARIO

1	Il comune fa la raccolta differenziata?	
a.	sì	111
b.	no	23

2	Come gestisce il comune il servizio di raccolta differenziata?	
a.	singolarmente	73
b.	Con un altro o più comuni	1
c.	Tramite enti terzi (comunità montane, unione dei comuni ecc.)	37

3	Se alla seconda domanda la risposta è b, elencare gli altri comuni coinvolti. Se la risposta è c indicare la comunità montana, l'unione dei comuni o altro	
	Unione dei Comuni Alto Volturno	5
	Comunità Montana del Volturno	3
	Comunità Montana Centro Pentria	4
	Affidamento in appalto-ditta esterna	1
	Unione dei Comuni Sorgenti del Biferno	5
	Unione dei Comuni Basso Biferno	5
	Unione dei Comuni valle del Tammaro	4
	Unione dei Comuni Medio Sannio	6
	Comunità Montana Molise Centrale	1
	Con Più Comuni	1
	Comunità Montana Fortore Molisano	1
	Non specificano	2

4	Come gestisce il comune il servizio di raccolta differenziata?	
a.	Un soggetto terzo pubblico	6
b.	Un soggetto privato esterno	77
c.	Società mista	0
d.	altre forme	26

5	E' disponibile un documento formale che descrive il sistema di raccolta dei rifiuti (es. regolamento comunale, delibere, altri atti)?	
a.	Sì	50
b.	No	61



6	Da quando tempo è in vigore l'attuale sistema di raccolta differenziata? (indicare periodo approssimativo, es. 1° trim. 2008, 2° sem. 2009, ...)	
	dal 1989 al 1994	7
	dal 1995 al 2000	20
	dal 2001 al 2004	21
	Da verificare	3
	Non sono a conoscenza del dato	9

7	Quale sistema di raccolta differenziata è stato scelto?	
a.	tramite cassonetti	98
c.	Altro (specificare)	4

8	Sono stati stretti accordi con i consorzi di filiera per le rispettive frazioni differenziate?	
a.	si	25
b.	no	86

9	E' stata fatta una campagna di informazione/sensibilizzazione per la cittadinanza?	
a.	si	74
b.	no	37

10	Quale/i sistemi di comunicazione sono stati scelti? (se del caso barrare anche più caselle, se possibile allegare copia dei prodotti in forma elettronica)		
a.	Manifesti	56	solo a. 30
b.	Volantini	29	solo b. 6
c.	Opuscoli	26	solo c. 3
d.	Spot televisivi	1	solo d. 0
e.	Articoli su quotidiani	4	solo e. 0
f.	Seminari/convegni	8	solo f. 1
g.	Eventi pubblici	6	solo g. 3
h.	Altro (specificare)	9	solo h. 2

11	Quali soggetti sono stati i destinatari della campagna di informazione/sensibilizzazione? (se del caso barrare anche più caselle)		
a.	tutti indistintamente	64	solo a. 53
b.	Le scuole	15	solo b. 3
c.	Gli anziani	5	solo c. 0
d.	Le famiglie	14	solo d. 4
e.	Le attività produttive	6	solo e. 1



f.	Le associazioni, i circoli	6	solo f. 0
g.	Altro (specificare)	1	solo g. 1

12	Il comune ha realizzato un servizio per la raccolta dei rifiuti ingombranti?	
a.	si	75
b.	no	36

13	Quale è stato l'onere economico complessivo per l'Amministrazione nel realizzare la raccolta differenziata? (indicare la cifra approssimativa annuale in €, comprensiva di costi di gestione ed eventuali costi di ammortamento se realizzata in proprio). Se possibile allegare documentazione di riferimento.	
	Nota: l'eterogeneità delle risposte non ha consentito l'elaborazione di un quadro sintetico significativo	

14	Con quali modalità l'Amministrazione ha reperito i fondi necessari? (in caso di più fonti è possibile barrare le relative caselle)		
a.	Bilancio comunale	107	solo a. 99
b.	Finanziamenti erogati da enti privati	2	solo b. 0
c.	Finanziamenti regionali	5	solo c. 1
d.	Altre forme di finanziamento (specificare)	3	solo d. 1

15	La realizzazione della raccolta differenziata ha prodotto economie nella gestione dei rifiuti?	
a.	si	28
b.	no	71
c.	Ha prodotto un incremento dei costi iniziali e una riduzione dei costi a regime	11

16	Se la risposta alla domanda 15 è sì, si può specificare il metodo di reimpiego delle economie nella gestione dei rifiuti (se del caso barrare anche più caselle)		
a.	Nel miglioramento del sistema di raccolta dei rifiuti	16	solo a. 15
b.	Nella riduzione della tariffa comunale (TARSU/TIA)	1	solo b. 0
c.	In altri servizi ai cittadini	2	solo c. 2
d.	In esigenze interne all'Amministrazione	7	solo d. 7
e.	Altro (specificare)	1	solo e. 1



17	Fare una breve descrizione delle principali criticità riscontrate nell'esercizio del servizio di raccolta differenziata e come queste sono state risolte.	
	Scarsa partecipazione della cittadinanza, perché poco informata	18
	Scarsa partecipazione della cittadinanza, perché poco incentivata	3
	Scarsa sensibilità della cittadinanza	1
	Mancanza fondi	5
	Nessuna	9
	Alto numero di frazioni comunali	2
	Scarsa puntualità della ditta autorizzata al ritiro	4
	Servizio non rispondente alle esigenze della popolazione	2
	Mancanza di regolamenti idonei	1
	Mancanza fondi e personale	2
	Carenza o Mancanza idoneo sito stoccaggio	5
	Carenza o Mancanza di mezzi idonei	1
	Criticità amministrative tra l'unione dei Comuni e le ditte affidatarie del servizio	2
	Mancanza di piattaforme di conferimento per alcune tipologie di rifiuti	1
	Canì randagi	1
	Difficoltà nella ricerca di aziende disposte ad accettare rifiuti a basso costo	1
	Conferimento dei non residenti e/o dei residenti estivi	1
	Utilizzo promiscuo cassonetti	1
	Esborso iniziale di somme ingenti per l'affidamento dello smaltimento di rifiuti a ditte esterne	1
	Basso numero di cassonetti	1
	Notevole distanza del centro di stoccaggio dal comune	1
	Iniziali per l'attivazione del sistema	1
	Posizionamento dei cassonetti	3
	Abbandono dei rifiuti	1
	Più criticità	5
	Da verificare	1

18	Evidenziare eventuali esperienze, innovazioni o casi ritenuti di particolare successo nell'esperienza compiuta	
	Nessuna	3
	Attività di sensibilizzazione e/o collaborazione della cittadinanza	3
	Eliminazione fenomeno abbandono	1
	Raccolta porta a porta o misto	2
	Maggiore coinvolgimento degli esercizi pubblici	2
	Buona organizzazione per la raccolta degli ingombranti	4
	Aumentare il numero delle isole con i cassonetti e/o dislocare meglio le stesse	3
	Buona percentuale di RD a breve distanza dall'esercizio del servizio	3



	Distribuzione composte alle abitazioni con giardino	1
	L'inserimento di cassonetti che contengono multi materiale (vetro, plastica, legno, metallo ecc.).	1
	Realizzazione piattaforma ecologica	1
	Più esperienze	1
	Da verificare	1

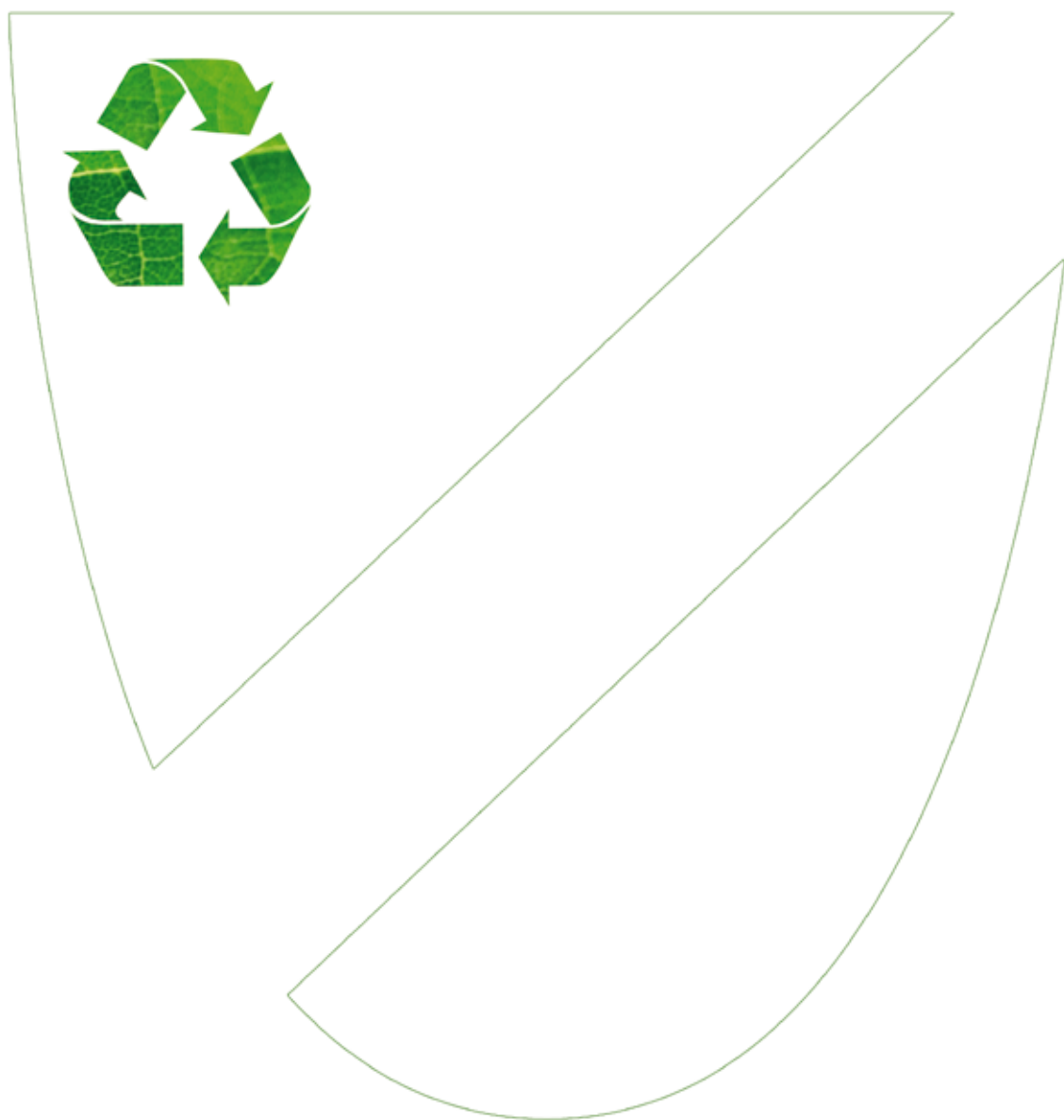
19	Descrivere eventuali interventi programmati per il miglioramento del servizio	
	Nessuna	4
	Porta a porta	23
	Costruzione di un'isola ecologica	2
	Attivazione nuovo sistema	1
	Incrementare punti di raccolta	5
	Campagna di sensibilizzazione	2
	Miglioramento raccolta ingombranti	1
	Consorzio di comuni limitrofi per la gestione della raccolta differenziata	2
	L'emanazione del Nuovo Regolamento Comunale per lo smaltimento dei rifiuti	1
	Distribuzione composte	1
	Introduzione raccolta Rifiuti Pericolosi	1
	Più interventi	7
	Da verificare	2

20	Segnalare proposte e suggerimenti al decisore pubblico regionale per il miglioramento della raccolta differenziata	
	Nessuna	1
	Finanziare progetti per incentivare la RD	26
	Dotare i Comuni di strumenti e supporti	7
	Accompagnare i Comuni in campagne di informazione efficaci	1
	Attivazione del servizio in forma associata	6
	Aumentare le piattaforme di conferimento per le tipologie differenziate di rifiuti e creare altro impianto di compostaggio	6
	Dare avvio al progetto COPRIS della provincia di IS	1
	Più proposte	4

21	Quali motivi hanno impedito l'attivazione della RD?		
a.	Mancanza di risorse finanziarie	17	solo a. 12
b.	Mancanza di cultura ambientale nei fruitori del servizio	2	solo b. 0
c.	Dimensioni organizzative dell'ente	3	solo c. 0
d.	Altro (specificare)	8	solo d. 5



22	L'attivazione del servizio è nei programmi di prossimo avvio?	
a.	si	20
b.	no	3



La presente analisi, terminata nel luglio 2011, è stata realizzata
nell'ambito del Piano di valutazione degli effetti della politica regionale 2007/2013