



**La raccolta differenziata dei Rifiuti Solidi Urbani in Puglia:  
valutazione ex-post degli interventi di policy finanziati nel ciclo di  
programmazione 2007-2013**

**Rapporto di valutazione finale  
Executive Summary**

a cura di:  
prof. Corrado lo Storto, NVVIP

Maggio 2019

## Executive summary

Il Rapporto presenta l'output finale di un esercizio di valutazione condotto dal Nucleo di valutazione e verifica investimenti pubblici della Regione Puglia in attuazione di una specifica attività prevista dal Piano di Valutazione della politica regionale 2014-2020 (di seguito PdV) – avente ad oggetto le misure di policy regionali promosse a sostegno della gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani (RSU).

L'oggetto della valutazione è stato l'analisi ex-post della performance della raccolta dei RSU e dell'impatto degli interventi finanziati con risorse pubbliche nel periodo di programmazione 2007-2013 utili a migliorare l'efficienza e l'efficacia del ciclo integrato della gestione dei RSU sul territorio regionale. L'esercizio di valutazione nasce dall'esigenza di acquisire – sia per l'Amministrazione Regionale che per il Partenariato Economico-sociale – un quadro conoscitivo quanto più possibile approfondito ed ampio relativamente agli effetti dell'attuazione della politica regionale in materia di gestione dei rifiuti dal 2007 al 2015 finanziata dai Fondi Strutturali (PO FESR 2007-13), in particolare l'Azione 2.5.1 - anche in riferimento ai risultati conseguiti nelle altre regioni italiane. La ricerca valutativa vuole fornire un contributo utile ad arricchire la conoscenza sul grado di conseguimento degli obiettivi di miglioramento del sistema di gestione integrata dei rifiuti e ad individuare gli ostacoli e gli elementi che impediscono o rallentano il percorso verso il raggiungimento dei target di raccolta differenziata e di riciclo/recupero definiti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale.

La valenza esplicativa della valutazione rimane indubbiamente influenzata (e limitata) dalla qualità dei dati disponibili e dalle caratteristiche del settore della gestione dei rifiuti urbani in Italia, generalmente caratterizzato da una governance complessa e frammentata e da misure di performance spesso di gran lunga inferiori rispetto a quelle riscontrabili in altri Paesi sviluppati. Tale situazione è il risultato di una molteplicità di fattori, tra i quali un elevato numero di provvedimenti legislativi a livello nazionale e regionale, in molti casi poco coordinati, che hanno creato un contesto normativo mutevole e incerto, una scarsa capacità di pianificare gli interventi per la costruzione di impianti per il trattamento dei rifiuti, atteggiamenti culturali e comportamenti che spesso hanno creato ostacoli sia alla fase di raccolta che a quella di insediamento degli impianti, e non meno rilevante, ingerenza di pratiche e comportamenti illeciti nelle diverse fasi del ciclo della gestione dei rifiuti.

Pur con le limitazioni evidenziate, l'esercizio di valutazione ha restituito importanti elementi di conoscenza e di interpretazione dei cambiamenti avvenuti nel contesto di policy e l'effetto che le azioni promosse all'interno della programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 a supporto della politica di sviluppo regionale ha avuto relativamente al conseguimento degli obiettivi legati al miglioramento della performance complessiva del sistema della gestione dei rifiuti.

L'esame degli indicatori statistici utilizzati nell'analisi dei dati fa emergere un quadro d'insieme caratterizzato da luci ed ombre. Da una parte, anche nel confronto con le altre regioni, il ritardo della Regione Puglia continua ad essere evidente rispetto al raggiungimento degli obiettivi nazionali e comunitari in tema di gestione dei rifiuti – in particolare, un tasso di raccolta differenziata pari al

65% ed un abbattimento al 10% dei rifiuti smaltiti in discarica, dall'altra è possibile cogliere segnali incoraggianti. Dal 2007 al 2015 la percentuale di raccolta differenziata è passata dal 8,90% al 30,14%, per aumentare al 40,44% nel 2017. Nel 2015, 56 comuni superavano la soglia della percentuale del 50% di raccolta differenziata, mentre nel 2010 erano solo 3. Per il ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2007 – 2013, gli indicatori statistici hanno mostrato l'avvio di una tendenza positiva che sta interessando anche il successivo periodo 2014-2020, delineando uno scenario che appare oggi ancora in evoluzione, sotto la spinta di un complesso di norme che ne definiscono l'assetto istituzionale soggette a continue modifiche.

Gli indicatori statistici rivelano un quadro piuttosto disomogeneo in cui un certo numero di comuni alla fine periodo in esame aveva superato la percentuale del 60% di raccolta differenziata, mentre altri comuni non avevano nemmeno avviato la raccolta differenziata dei rifiuti urbani o raggiungevano tassi di raccolta differenziata esigui. Laddove i bassi trend di crescita della raccolta differenziata nei comuni meno efficienti conseguiti nel ciclo di programmazione 2007-2013 fossero mantenuti anche nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, senza aver introdotto importanti innovazioni, la Puglia rimarrebbe lontana dall'obiettivo di raccolta differenziata del 65% definito dal Piano Regionale dei Rifiuti nel 2013 e della percentuale del 60% di riciclo proposta a livello europeo per il 2025 e 70% per il 2030.

Lo studio mostra che l'elemento più debole del sistema integrato dei rifiuti è costituito ancora dal sistema degli impianti utilizzati per il trattamento dei rifiuti che, globalmente, presentano carenze strutturali e funzionali, soprattutto alla luce del trend positivo della raccolta differenziata. Nel periodo 2007-2013 la gestione dei rifiuti in Puglia era ancora ampiamente dipendente dall'uso delle discariche e spesso la cattiva qualità dei materiali ottenuti con il processo di trattamento dei rifiuti (differenziati o indifferenziati) e la grande produzione di scarti ha alimentato ulteriormente la massa di rifiuti ivi smaltita. In vista dell'aumento della percentuale di raccolta differenziata fino al 70%, la ricerca ha pure messo in luce la ridotta capacità degli impianti dedicati al trattamento della frazione organica dei rifiuti. Gli ostacoli alla realizzazione ed alla messa in esercizio degli impianti per il trattamento della componente differenziata e della componente indifferenziata dei rifiuti, solo in parte fisiologici, spesso hanno determinato situazioni di sbilanciamento tra le specifiche esigenze locali e la effettiva capacità di trasformazione delle materie disponibili o situazioni di monopolio a favore dei proprietari degli impianti. Tale situazione di sofferenza ha contribuito a far aumentare i costi per il conferimento dei materiali al di sopra della media nazionale.

Nel corso del ciclo di programmazione 2007-2013, la governance del sistema regionale per la gestione dei rifiuti ha più volte subito diverse modifiche, per cui il quadro di riferimento in cui dovevano essere attuate le azioni previste dal POR 2007-2013 a supporto della raccolta differenziata dei rifiuti è stato caratterizzato da elevata incertezza. A questa incertezza va aggiunto il considerevole ritardo della costituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), inizialmente previsti in numero di 15, successivamente ridotti a 6 definiti su scala provinciale e degli Ambiti di Raccolta Ottimale (ARO) per i quali la Regione è stata costretta a ridefinire i confini degli ambiti e i comuni in essi ricadenti in conseguenza dei ricorsi amministrativi presentati da alcuni enti locali. L'incertezza e i

ritardi hanno negativamente influenzato la capacità operativa degli ATO e degli ARO, determinando una situazione in cui la ridotta capacità operativa di questi ha portato ad ulteriore ritardo.

Altrettanto critici sono stati i fattori che spesso allungano la durata dei progetti di investimento ben oltre i tempi pianificati, solo in parte attribuibili alla complessità dei progetti, ma più spesso ad una scarsamente efficace pianificazione, ai cambiamenti intervenuti successivamente alla definizione delle specifiche progettuali o alla necessità di tener conto in fase di progettazione o di esecuzione delle istanze di varia natura provenienti dal territorio.

L'esame dell'impatto sulla percentuale di raccolta differenziata dei progetti di investimento realizzati nell'ambito dell'Azione 2.5.1 del POR Puglia FESR 2007-2013 mostra risultati differenti a seconda della tipologia di intervento. Gli interventi finalizzati al potenziamento della raccolta differenziata mediante l'acquisto di beni e la realizzazione e/o acquisto di servizi si sono rivelati più efficaci degli interventi finalizzati all'aumento del tasso di raccolta differenziata mediante la realizzazione di infrastrutture e/o acquisto di piccoli impianti di trattamento. La prima tipologia di interventi ha consentito di ottenere un incremento della percentuale di raccolta differenziata di quasi il 5%. I dati sui tempi di realizzazione degli interventi, inoltre, suggeriscono che la ridotta performance (in termini temporali) della realizzazione dei progetti sia da ascrivere ad inefficienze, ostacoli e criticità di varia natura di tipo "locale (context-specific)" piuttosto che alla peculiarità della procedura negoziale utilizzata (procedure-specific).

In generale, l'analisi svolta suggerisce come il ciclo di programmazione 2007-2013 abbia permesso alla Puglia di sviluppare una piena consapevolezza della necessità di adottare un cambiamento sostanziale della politica di gestione dei rifiuti rispetto al periodo precedente e cominciare ad avviare azioni concrete su scala locale. L'analisi ha pure evidenziato che la performance del sistema integrato dei rifiuti resta influenzata dalla esistenza di una serie di fattori abilitanti che possono favorire lo sviluppo di traiettorie di miglioramento più efficaci, quali, ad esempio, un assetto istituzionale e un sistema di governance chiaro, ben definito e condiviso da tutti gli attori, la presenza sul territorio regionale di aziende attive nel recupero e nel riciclo di materiali recuperati dal trattamento dei rifiuti indifferenziati o dai rifiuti differenziati, sensibilità e coscienza ambientale della popolazione locale, efficienza e capacità amministrativa degli enti locali, capacità dei sistemi di gestione dei rifiuti urbani di conciliare efficienza ed efficacia, adattandosi alle esigenze locali, e, nello stesso tempo, garantendo adeguati livelli di standardizzazione necessari a limitare i costi e ridurre la complessità amministrativa in una logica di pianificazione sovra-comunale.