

ECONOMIA CIRCOLARE: COSA CAMBIA NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI?.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

L'atto di recepimento della Direttiva 851/2018, approvato in via preliminare, anticipa alcune innovazioni nella gestione dei rifiuti. Una nuova definizione di rifiuto urbano, una strategia nazionale, un nuovo assetto della responsabilità del produttore e obiettivi sfidanti di riciclaggio e riduzione del ricorso alla discarica: questi sono gli ingredienti su cui poggia il cammino dell'economia circolare italiana.

The act of implementation of the Directive 851/2018, preliminarily approved, anticipates some innovations pertaining to waste management. A new definition of urban waste, a national strategy, a new structure of producer responsibility and challenging targets for recycling and reducing the use of landfills: these are the ingredients on which the path of the Italian circular economy relies.

Gruppo di lavoro: Andrea Ballabio, Donato Berardi, Nicolò Valle

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siram, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP, Abbanoa, CAF, GAIA, FCC Aqualia Italia, GORI, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG, DECO, Acque Bresciane, Coripet

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 153 - Acqua** - Sostenibilità e aziende idriche: un ritardo da colmare, giugno 2020
- n. 152 - Rifiuti** - TARI e COVID-19: misure per affrontare l'emergenza, maggio 2020
- n. 151 - Istituzioni** - "Identità del NO": la prospettiva del Dibattito Pubblico, aprile 2020
- n. 150 - Acqua** - Qualità contrattuale: incentivi economici e trasparenza a tutela degli utenti, aprile 2020
- n. 149 - Istituzioni** - Acqua, Rifiuti e Bias Cognitivi: l'informazione al tempo delle fake-news e del COVID-19, aprile 2020
- n. 148 - Acqua** - Sostegno agli investimenti: il fondo di garanzia alla prova dei fatti, marzo 2020
- n. 147 - Rifiuti** - I distretti e la gestione dei rifiuti: la simbiosi industriale per chiudere il ciclo, marzo 2020
- n. 146 - Acqua** - L'Unione Europea all'alba del nuovo decennio: il *Green Deal* per il Servizio Idrico Integrato, marzo 2020
- n. 145 - Istituzioni** - Costruire Prossimità: il ruolo delle istituzioni locali nella prevenzione dei NIMBY, marzo 2020
- n. 144 - Acqua** - Sviluppo del Sud: partiamo dall'acqua, febbraio 2020

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [REF Ricerche](#)

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

Il Consiglio dei Ministri del 5 marzo u.s. ha approvato, in via preliminare, quattro Decreti Legislativi che recepiscono le Direttive del Pacchetto Economia Circolare (Direttive 849/2018, 850/2018, 851/2018 e 852/2018), adottate dall'Unione Europea nel luglio 2018 e da recepire nell'ordinamento italiano entro il luglio 2020. In particolare, rileva l'atto di recepimento *in itinere* della Direttiva 851/2018, a modifica della Direttiva "Quadro" sui rifiuti (Direttiva 98/2008).

I provvedimenti che vanno delineandosi apporteranno innovazioni sostanziali al Testo Unico in materia Ambientale (TUA), il *corpus* di norme che disciplina la gestione dei rifiuti in Italia, e indicheranno la via all'economia circolare nel nostro Paese.

In primo luogo, le nuove definizioni di rifiuto urbano e speciale prefigurano una armonizzazione dei criteri di assimilazione dei rifiuti prodotti dalle attività economiche; al contempo, l'abbandono di ogni riferimento alla quantità del rifiuto prodotto in favore di criteri di "qualità", appare compatibile con un allargamento della platea delle utenze e dei relativi flussi di rifiuto ricompresi nel perimetro della privata.

In secondo luogo, il Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti indica la necessità di una cabina di regia nazionale per un settore così strategico. Fondamentale, però, sarà trasporre nei fatti quanto previsto dal nuovo Art.198 del TUA, codificando una strategia nazionale vera e propria, con impegni "cogenti", codificati e calati sul territorio, che non si limiti a fotografare uno stato dell'arte ben noto.

In terzo luogo, una revisione degli incentivi economici necessaria a sostenere il cammino di infrastrutturazione e a offrire segnali di prezzo coerenti con la gerarchia dei rifiuti: tra questi, la revisione e l'estensione degli schemi di responsabilità estesa del produttore (EPR), a partire dai requisiti informativi, finanziari e amministrativi. Le novità più rilevanti riguardano l'introduzione di nuovi schemi di EPR, l'attenzione all'*ecodesign* dei prodotti e l'istituzione di un Registro Nazionale dei Produttori. Quest'ultimo si annuncia come strumento ambizioso, in grado di accrescere la trasparenza, favorire il reperimento di dati omogenei sull'impresso al consumo, utili alla misurazione dei *target* di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio e dunque a quantificare il contributo offerto da ciascun produttore all'obiettivo collettivo.

Non possiamo più permetterci di non riutilizzare o riciclare i rifiuti urbani che possono essere reimpiagati, previo trattamento. Per questo una semplificazione dei processi autorizzativi e amministrativi sui processi di *End of Waste* è necessaria, al pari di un sostegno alla domanda di beni realizzati con materie prime seconde da riciclo.

LE NUOVE DEFINIZIONI DI RIFIUTO E I POSSIBILI IMPATTI SULLA TARI

La Direttiva 851/2018 rivede alcuni tratti fondamentali nell'attuale quadro normativo in materia di gestione dei rifiuti. Un primo elemento sono le definizioni. Per la prima volta in una Direttiva UE viene definito il "rifiuto urbano", una categoria il cui complemento è rappresentato dai rifiuti che non hanno le caratteristiche per essere qualificati come urbani.

Una nuova
definizione di rifiuto
urbano

L'atto di recepimento *in itinere* modifica l'Art.183 del D.Lgs. n.152/2006¹ e definisce come "urbani":

- a. ***i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;***
- b. ***i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies.[...]***

Vale la pena soffermarsi su questi due punti e, in particolare, sul punto b). Se la classificazione di "rifiuti urbani" come rifiuti domestici non presenta novità sostanziali, diversamente i rifiuti urbani "provenienti da altre fonti" vengono indicati per qualità in analogia agli urbani e per provenienza da un elenco di attività tipicizzato. Verrebbe dunque a cessare l'assimilazione ad oggi operata attraverso regolamento da parte dei Comuni, ai sensi della Deliberazione del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984.

I rifiuti assimilati
sono simili ai
domestici, prodotti
dalle 30 categorie
TARI

Guardando ai due Allegati, L-quater e L-quinquies, se ne deduce che **i rifiuti assimilati** sono quei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche, simili per natura e composizione ai rifiuti domestici e producibili da ciascuna delle 30 categorie di attività economica già oggi assoggettate al pagamento della TARI². Verrebbero dunque meno anche i limiti quantitativi disciplinati ai sensi dell'Art.198, comma 2, lettera g)³.

Del resto, è utile ricordarlo, già il TUA prevedeva che un decreto del Ministero dell'Ambiente, d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico, dovesse chiarire a armonizzare le logiche di assimilazione. Tale decreto, come noto, non è stato mai emanato⁴.

¹ Il Testo Unico dell'Ambiente (TUA).

² L'elenco delle attività che producono rifiuti assimilabili è il seguente: 1. Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto. 2. Cinematografi e teatri. 3. Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta. 4. Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi. 5. Stabilimenti balneari. 6. Esposizioni, autosaloni. 7. Alberghi con ristorante. 8. Alberghi senza ristorante. 9. Case di cura e riposo. 10. Ospedali. 11. Uffici, agenzie, studi professionali. 12. Banche ed istituti di credito. 13. Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta e altri beni durevoli. 14. Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze. 15. Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato. 16. Banchi di mercato beni durevoli. 17. Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista. 18. Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista. 19. Carrozzeria, autofficina, elettrauto. 20. Attività industriali con capannoni di produzione. 21. Attività artigianali di produzione beni specifici. 22. Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub. 23. Mense, birrerie, hamburgerie. 24. Bar, caffè, pasticceria. 25. Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari. 26. Plurilicenze, alimentari e/o miste. 27. Ortofrutta, pescherie fiori e piante, pizza al taglio. 28. Ipermercati di generi misti. 29. Banchi di mercato generi alimentari. 30. Discoteche, night club.

³ "I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare: [...] g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'articolo 184, comma 2, lettere c) e d)".

⁴ Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.113 del Laboratorio REF Ricerche: "L'assimilazione: ostacolo alla concorrenza o opportunità per la gestione integrata?", febbraio 2019.

ALLEGATO L QUATER - ELENCO DEI RIFIUTI URBANI ASSIMILATI

Ex Art.184, comma 2, lettera b)

Frazione	Descrizione	EER
	Rifiuti biodegradabili di cucine e mense	200108
FRAZIONE ORGANICA UMIDA	Rifiuti biodegradabili	200201
	Rifiuti dei mercati	200302
CARTA E CARTONE	Imballaggi in carta e cartone	150101
	Carta e cartone	200101
PLASTICA	Imballaggi in plastica	150102
	Plastica	200139
LEGNO	Imballaggi in legno	150103
	Legno, diverso dalla voce 200137	200138
METALLO	Imballaggi metallici	150104
	Metallo	200140
IMBALLAGGI COMPOSITI	Imballaggi materiali compositi	150105
MULTIMATERIALE	Imballaggi in materiali misti	150106
VETRO	Imballaggi in vetro	150107
	Vetro	200102
TESSILE	Imballaggi in materia tessile	150109
	Abbigliamento	200110
	Prodotti tessili	200111
TONER	Toner per stampa esauriti diversi dalla voce 080317	080318
INGOMBRANTI	Rifiuti ingombranti	200307
VERNICI, INCHIOSTRI, ADESIVI E RESINE	Vernici, inchiostri, adesivi e resine diversi dalla voce 200127	200128
DETERGENTI	Detergenti diversi dalla voce 200129	200130
ALTRI RIFIUTI	Altri rifiuti biodegradabili	200203
RIFIUTI URBANI INDIFFERENZIATI	Rifiuti urbani indifferenziati	200301

Fonte: Testo Unico dell'Ambiente (TUA)

L'assimilazione si allarga e diventa uniforme a livello nazionale

Su queste basi appare chiaro che:

1. **I criteri di assimilazione** dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, sino ad oggi basati su criteri quali le superfici e le tipologie di attività, sono destinati a divenire **uniformi** sul territorio nazionale.
2. La assimilazione delle attività produttive comprese nelle 30 categorie dell'allegato L-quinquies determina:
 - a. Un **aumento della produzione** di rifiuti **urbani**.
 - b. Un **calo della produzione** di rifiuti **speciali non pericolosi**.
 - c. Un **allargamento** del perimetro della **privativa**.

Sul primo punto si è espressa di recente anche ARERA, nella *Memoria presentata per l'audizione del 26 maggio 2020 dinanzi la Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato della Repubblica*⁵. Nel documento si sottolinea come l'omogeneizzazione dell'assimilazione sul territorio nazionale assume rilievo anche in un'**ottica regolatoria**, "favorendo condizioni di mercato omogenee su tutto il territorio nazionale e rendendo comparabili gli indicatori di *performance* in termini di costo, di percentuali di riciclo e di raccolta differenziata". Dalla prospettiva del regolatore, dunque, si tratta di una scelta funzionale a promuovere la qualità del servizio, coerente con l'impostazione del primo Metodo Tariffario Rifiuti (MTR)⁶.

Speciale diventa ciò che non è urbano

L'interpretazione "estensiva" della definizione di rifiuto urbano trova una conferma nell'atto di recepimento della Direttiva anche con riferimento alla definizione di rifiuto speciale. Rispetto all'attuale definizione, disciplinata dall'Art.184 comma 3 del TUA, sono classificati come **rifiuti speciali**, oltre ai rifiuti da C&D e ai fanghi da depurazione, i rifiuti prodotti da attività industriali, artigianali, commerciali e di servizio solo "**se diversi da quelli di cui al comma 2, lettera b**" e, dunque, solo se non classificati come **rifiuti urbani**. Pertanto, i rifiuti speciali vanno inquadrati secondo una logica residuale: è speciale ciò che non è classificato come urbano.

I rifiuti da attività di recupero e smaltimento di rifiuti non sono più speciali

Vale la pena segnalare che al comma 3, lettera g) dell'Art.184, ove si elencano sommariamente i rifiuti speciali, non si fa più menzione dei "**rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti**", ovvero dei rifiuti di origine urbana che perdono la loro qualifica di urbani a seguito di operazioni di trattamento intermedio, per essere avviati a recupero energetico o a smaltimento. Tale disposizione, se da un lato accresce il grado di trasparenza e "responsabilizzazione" dei territori sulla necessità di assicurare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi, dall'altro espone al rischio di emergenze rifiuti i territori mancanti degli impianti e che sino ad oggi hanno fatto affidamento sul mercato e sulle esportazioni verso altre regioni. Restringere la circolazione dei rifiuti derivanti da trattamento intermedio al solo territorio regionale, anche nei casi in cui l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi non è assicurata, da un lato appare coerente con il desiderio di responsabilizzare i territori, dall'altro rischia di condurre ad un "blocco" delle raccolte, per l'impossibilità di offrire ai rifiuti una destinazione finale. Nelle regioni sprovviste di impianti di incenerimento tale disposizione appare idonea a favorire un maggiore ricorso alla discarica, opzione certamente meno preferibile rispetto al recupero energetico dal punto di vista della gerarchia dei rifiuti.

⁵ Memoria ARERA 179/2020/I/rif del 25 maggio 2020.

⁶ Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.138 del Laboratorio REF Ricerche: "Metodo Tariffario Rifiuti: un "salto di qualità" per il futuro settore", dicembre 2019.

Pertanto, se tale impostazione dovesse essere confermata, andrebbero individuate soluzioni transitorie in grado di assicurare la chiusura del ciclo dei rifiuti per il tempo necessario alla realizzazione degli impianti mancanti.

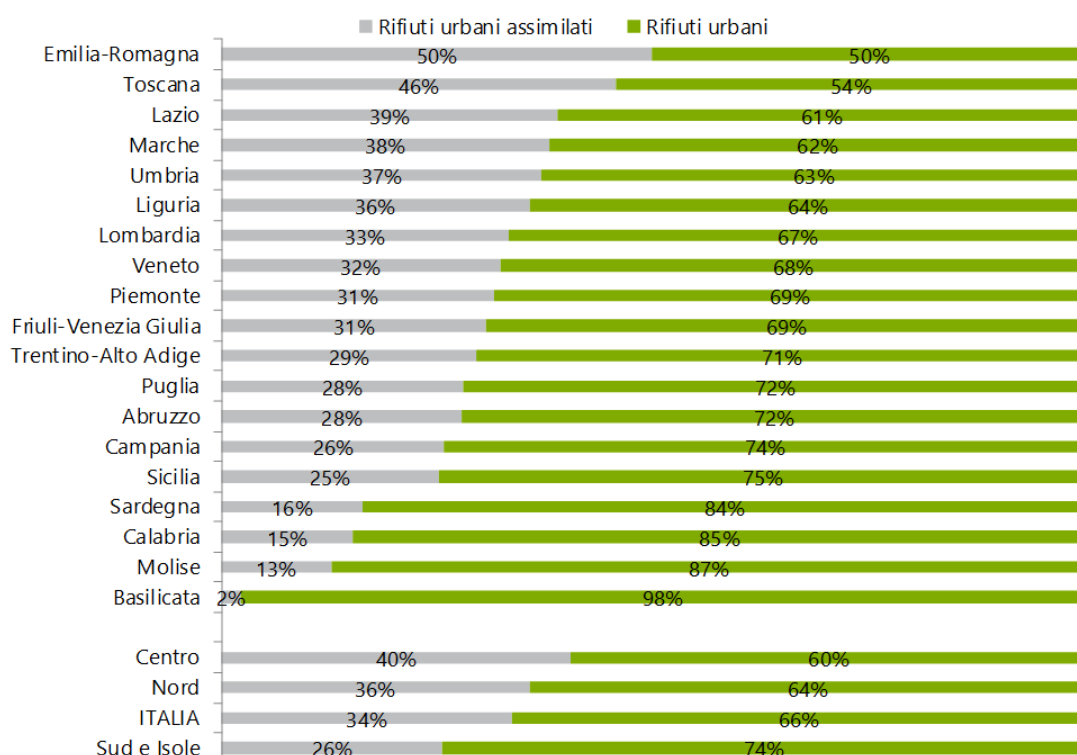
Già in passato, un Contributo della presente collana si era occupato di interpretare la nuova definizione di "rifiuto urbano" introdotta dalla Direttiva 851/2018 e, in particolare, dell'impatto che una nuova definizione di rifiuto urbano fondata su criteri "qualitativi" piuttosto che "quantitativi" avrebbe potuto dispiegare sui criteri di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani⁷. Nello stesso lavoro era stata fornita una stima dei rifiuti urbani "assimilati", con forti scostamenti tra Regioni dovuti alla discrezionalità dei Comuni.

I rifiuti urbani potrebbero raggiungere i 38 mln. di ton./ann.

Con la nuova definizione di rifiuto urbano, territori con criteri di assimilazione meno estensivi si avvicinerebbero a territori, come l'Emilia-Romagna o la Toscana, che già oggi esercitano un presidio più ampio⁸. Le nostre stime indicano che laddove tutte le regioni dovessero allinearsi ai tassi di assimilazione di una regione come l'Emilia-Romagna o la Toscana, la **produzione di rifiuti urbani** in Italia potrebbe aumentare del **25-30% (portandosi a 38 milioni di tonnellate/anno)**, in ragione di un aumento del contributo offerto dai rifiuti assimilati attesi passare dai 9,8 a **17,8 milioni di tonnellate/anno**.

LE PRIME 10 REGIONI PER ASSIMILAZIONE DEI RIFIUTI SPECIALI AGLI URBANI

% sul totale dei rifiuti urbani prodotti



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

⁷ Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.113 del Laboratorio REF Ricerche: "L'assimilazione: ostacolo alla concorrenza o opportunità per la gestione integrata?", febbraio 2019.

⁸ Per un approfondimento sui vantaggi e svantaggi di una impostazione più o meno estensiva dell'assimilazione nei territori si rimanda a Ibidem.

Oltre alle conseguenze già citate, in termini di estensione del perimetro della privativa e allargamento delle attività assoggettate al pagamento del tributo, vi sono anche altri fattori che andrebbero presi in considerazione, con diversa rilevanza.

**Pianificazione sì,
ma a discapito del
mercato**

Come si è avuto modo di dire in altra occasione, l'estensione del perimetro della privativa garantisce da un lato un presidio più ampio sulla tracciabilità del rifiuto e un sostegno all'infrastrutturazione nei territori ove mancano impianti, oltre ad assicurare uno "sbocco" a flussi di rifiuto che oggi devono trovare una collocazione di mercato a costi più elevati; dall'altro, nei territori con una dotazione impiantistica adeguata, pensata per assicurare dinamiche concorrenziali, questa scelta può distorcere il mercato⁹. **Se ne desume che se da un lato l'assimilazione può essere pensata anche come una leva su cui poggiare una pianificazione degli impianti necessari a soddisfare i fabbisogni del territorio, dall'altra non si possono escludere potenziali effetti sugli equilibri competitivi nei territori che sino ad oggi hanno puntato su un approccio industriale e di mercato alla gestione dei rifiuti.**

Questo scenario rende plausibile un esito nel quale i costi di gestione dei rifiuti urbani potranno crescere nei territori in *deficit*, sotto la pressione dei maggiori flussi assimilati da gestire e degli investimenti necessari a chiudere il divario impiantistico, e viceversa ridursi nei territori provvisti di impianti con capacità superiori al fabbisogno. Infine, un aumento dei rifiuti urbani assimilati potrà condurre anche ad un incremento dei tassi di raccolta differenziata e riciclaggio, agevolando il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Pacchetto Economia Circolare. Tale interpretazione deriva dal fatto che alcuni flussi assimilati, quali i rifiuti da imballaggio e il verde, possono essere agevolmente raccolti (i primi) e avviati a recupero, contribuendo a sostenere i tassi di riciclo.

Ciò che rileva ai fini della presente trattazione è che a prescindere dagli effetti contabili sulla gestione dei rifiuti, un ampliamento delle logiche di assimilazione può essere accettabile solo nell'ottica di sostenere una strategia industriale volta a colmare i *deficit* esistenti, avendo la consapevolezza dei potenziali effetti sulle dinamiche di mercato.

LA DEFINIZIONE DI RIFIUTO URBANO E L'IMPATTO SULLA GESTIONE DEI RIFIUTI

«[...] i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies»



Omogeneizzazione delle politiche di assimilazione



Aumento della produzione di rifiuti urbani



Aumento dei rifiuti ricompresi all'interno della privativa



Allargamento del perimetro delle attività e delle superfici assoggettate al pagamento della TARI



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

⁹ Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.143 del Laboratorio REF Ricerche: "Gestione dei rifiuti: per le imprese costi in aumento", febbraio 2020.

UN PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI

In più occasioni, e anche nei lavori di questa collana¹⁰, è stata auspicata una regia nazionale per il ciclo dei rifiuti, in grado cioè di delineare una strategia, codificata in obiettivi intermedi e di lungo termine, declinata per livello di governo e in piani di azione. Come avviene per il caso della Strategia Energetica Nazionale (SEN).

I recenti avvenimenti, legati alla diffusione dell'epidemia di COVID-19, hanno mostrato come la gestione dei rifiuti è un ambito strategico, ove non è più possibile fare affidamento sulle esportazioni, un servizio essenziale la cui continuità non può essere messa a repentaglio¹¹.

Le carenze impiantistiche che rendono il settore esposto al ripetersi di episodi emergenziali, il desiderio di raggiungere gli obiettivi sfidanti di riciclaggio e riduzione dello smaltimento in discarica nei prossimi anni, l'esigenza di governare la transizione ecologica, sono tutti elementi che rafforzano la necessità di un indirizzo e di un sostegno centrale, oltre che di un rinforzo alla "cinghia di trasmissione" che dal centro arriva nei territori e che passa anche per il completamento della *governance* e la piena operatività degli Enti di governo degli Ambiti.

Una strategia nazionale costituisce la cornice di riferimento entro cui collocare le azioni e gli interventi necessari ad assicurare lo sviluppo industriale, coerentemente con il raggiungimento degli obiettivi ambientali.

**Arriva, finalmente,
un Programma
Nazionale Rifiuti**

Una risposta a questa esigenza è offerta dall'Art.198-bis dell'atto di recepimento in itinere. Il provvedimento indica che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), con il supporto dell'ISPRA, è tenuto a predisporre un **Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti** entro 18 mesi dall'entrata in vigore della norma.

Nel dettaglio, tale Programma deve contenere:

- a. I dati sulla produzione dei rifiuti.
- b. La **ricognizione impiantistica nazionale**, per tipologia di impianti e regione.
- c. I criteri per la redazione di piani finalizzati alla riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione di alcuni flussi di rifiuto.
- d. I criteri per l'individuazione di **distretti interregionali**, che consentano la razionalizzazione degli impianti sulla base del principio di prossimità.
- e. Il grado di soddisfacimento degli obiettivi UE sulla gestione dei rifiuti, le politiche e gli obiettivi intermedi.
- f. L'individuazione dei **flussi** di rifiuto con **difficoltà di smaltimento o possibilità di recupero**, i relativi fabbisogni impiantistici da soddisfare.
- g. Un **Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale**.
- h. Un piano di gestione delle macerie e dei materiali derivanti dal crollo e demolizioni in caso di evento sismico.

¹⁰ Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.111 del Laboratorio REF Ricerche: "Economia circolare: senza gli impianti vince sempre la discarica", dicembre 2018.

¹¹ Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.152 del Laboratorio REF Ricerche: "TARI e COVID-19: misure per affrontare l'emergenza", maggio 2020.

Il Programma può inoltre contenere:

1. L'indicazione delle misure per incoraggiare la razionalizzazione della raccolta e il riciclaggio dei rifiuti.
2. Meccanismi di **solidarietà tra Regioni** in caso di **emergenze**.

Il Programma sembra configurare il contenitore naturale nel quale convogliare gli auspici per una strategia di azione unitaria, e coordinare i soggetti chiamati ad attuarla. L'esigenza di una ricognizione impiantistica nazionale¹², l'importanza di distretti interregionali in un'ottica di razionalizzazione nella gestione del rifiuto¹³, la necessità di una comunicazione che sappia spiegare ai cittadini i bisogni del territorio¹⁴, sono tutti temi che potranno trovare in quella sede adeguate risposte.

Di grande novità è la declinazione di distretti interregionali (comma d) che si lega alla individuazione dei flussi che presentano maggiori difficoltà di smaltimento o opportunità di recupero (comma f), dove il combinato disposto sembra prefigurare la costituzione di distretti impiantistici sovra regionali, localizzati in posizione strategica, al servizio dei fabbisogni di più regioni, ovvero in un'ottica di macro area o area vasta. Un elemento, quest'ultimo, che sembra prefigurare l'esigenza di soluzioni impiantistiche integrate e rispondenti a logiche di circolarità, con una scala coerente con una gestione efficace e efficiente, e soprattutto pensati per chiudere il ciclo in una logica sovra regionale. Un soluzione non nuova, che ricorda la rete strategica di impianti in grado di assicurare l'autosufficienza nello smaltimento e che aveva ispirato le norme dell'Art.35 dello "Sblocca Italia" del 2014¹⁵, laddove il fabbisogno residuo di trattamento per il recupero energetico era stato calibrato su base di area vasta.

Una soluzione impiantistica di area vasta anche per le attività di recupero

La novità è dunque quella di estendere il principio di area vasta anche al fabbisogno impiantistico per le attività di recupero, non solo di energia ma anche di materia. La disposizione sembra dunque prefigurare l'eventualità di risposte impiantistiche integrate a livello di distretto interregionale anche per il riciclaggio: una interpretazione che si pone **in parziale riformulazione dell'orientamento ad un fabbisogno regionale incardinato dal DPCM attuativo delle disposizioni in materia di trattamento dei rifiuti organici¹⁶, rispetto alla quale il legislatore lascia ora intravedere la possibilità di una soluzione impiantistica di area vasta.**

Il Programma intende definire le linee strategiche dei PRGR

Non secondariamente, il Programma Nazionale intende definire i criteri e le **linee strategiche**, che le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sono tenute a seguire nell'elaborare i **Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti (PRGR)**, cioè lo strumento di programmazione attraverso cui ogni Amministrazione regionale definisce compiutamente:

1. Le politiche di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti.
2. Gli scenari di produzione e raccolta.
3. Il fabbisogno impiantistico regionale.

¹² Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.140 del Laboratorio REF Ricerche: "La responsabilità delle scelte: i fabbisogni impiantistici e il ruolo delle regioni", gennaio 2020.

¹³ Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.147 del Laboratorio REF Ricerche: "I distretti e la gestione dei rifiuti: la simbiosi industriale per chiudere il ciclo", marzo 2020.

¹⁴ Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.149 del Laboratorio REF Ricerche: "Acqua, rifiuti e bias cognitivi: l'informazione ai tempi delle fake-news e del covid-19", aprile 2020.

¹⁵ D.L. n. 133 del 12 settembre 2014 detto "Sblocca Italia", coordinato con la Legge di conversione (Legge 11 novembre 2014, n. 164), recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive".

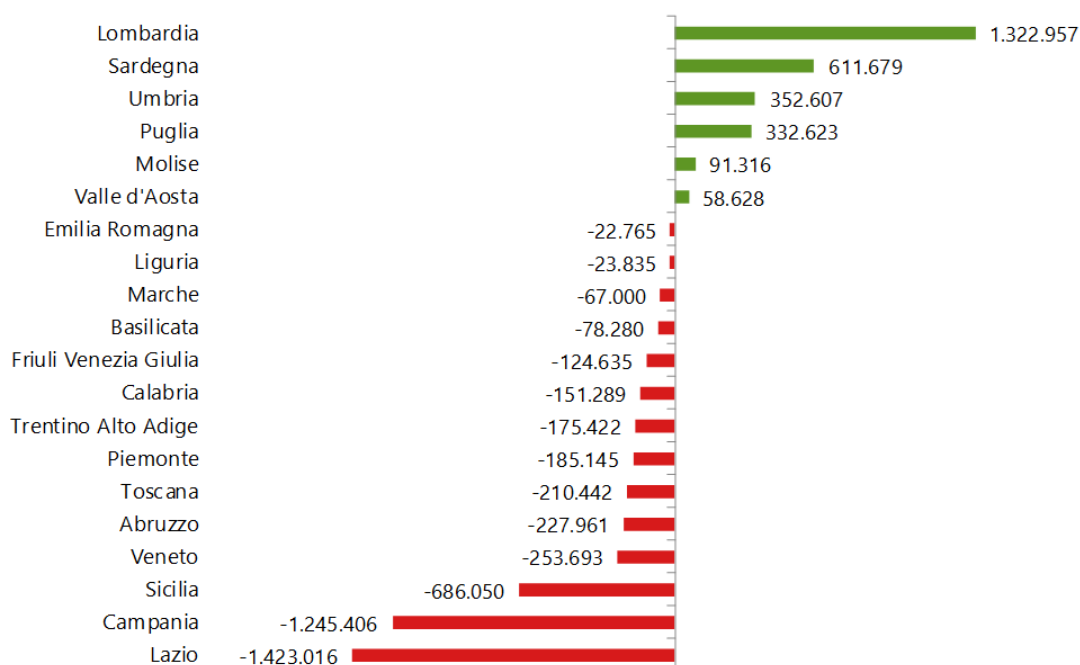
¹⁶ DPCM 7 marzo 2016.

Come l'esperienza insegna molti di questi Piani sono oggi inadeguati, fondati su ipotesi di sviluppo della raccolta differenziata o benefici delle politiche di prevenzione che non si sono materializzati, con il risultato di "contenere" il fabbisogno impiantistico¹⁷.

Affinché la Strategia Nazionale possa rivelarsi davvero efficace, quest'ultima dovrà farsi carico di affrontare l'annosa questione dei *deficit* impiantistici, oltre che delineare le traiettoria per intercettare gli obiettivi della transizione ecologica, che vanno ben oltre i meri *target* di riciclaggio. Un bilancio che ad oggi vede un passivo di 2,1 milioni di tonnellate di rifiuti da avviare a recupero energetico o smaltimento tra rifiuti urbani e speciali¹⁸ e ben quattordici regioni in *deficit*, costrette ad esportare al di fuori dei propri confini rifiuti urbani destinati a smaltimento.

IL BILANCIO DI SMALTIMENTO E AVVIO A RECUPERO ENERGETICO DEI RIFIUTI

Tonnellate/anno, 2017



* Il calcolo tiene conto della capacità di incenerimento e di co-incenerimento delle regioni

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ispra

Alla luce di queste considerazioni è più che mai necessario che il Programma Nazionale dettagli precisamente gli obiettivi e i **meccanismi di incentivo/penalità** rivolti al raggiungimento di questi ultimi da parte delle regioni, al fine di evitare che siano nuovamente disattesi. Si tratta di unire attività di monitoraggio all'esercizio di poteri sostitutivi con tempi certi nei confronti degli enti inerti o inadempienti.

¹⁷ Emblematico, è il caso della Regione Sicilia laddove la asserita "autosufficienza" male si concilia con l'evidenza di una regione che nel 2018 ha esportato oltre 120 mila tonnellate di rifiuti urbani destinati a smaltimento o a recupero energetico, e smaltito in discarica il 69% dei rifiuti prodotti, in aperto contrasto la gerarchia dei rifiuti. Per un approfondimento sugli scostamenti tra obiettivi e auspici della pianificazione regionale si rimanda al Contributo n.111 del Laboratorio REF Ricerche: "Economia circolare: senza gli impianti vince sempre la discarica", dicembre 2018.

¹⁸ Per maggiori dettagli si rimanda al Contributo n.140 del Laboratorio REF Ricerche: "La responsabilità delle scelte: i fabbisogni impiantistici e il ruolo delle Regioni", gennaio 2020.

Nei casi di conclamata carenza di competenze tecniche e organizzative, una apposita struttura di missione, con competenze mutuate da ISPRA, potrebbe essere messa a disposizione delle regioni in un'ottica di sussidiarietà.

IL PROGRAMMA NAZIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Un nuovo Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti

L'Art.1, comma 5 dell'atto di recepimento *in itinere*, modificando l'Art.180 del TUA, conferma e rinforza le misure per la prevenzione della produzione di rifiuti, a partire dalla redazione di un Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti.

I dati sulla produzione di rifiuti negli ultimi anni mostrano come il disaccoppiamento fra crescita economica e rifiuti sia ancora lontano dall'essere raggiunto, rendendo necessarie misure per ridurre i quantitativi di rifiuti alla radice. I dati recentemente presentati nel Rapporto Rifiuti Speciali 2020 di ISPRA mostrano come la produzione di rifiuti speciali nel 2018 sia aumentata del 3,3% sul 2017 e del 6,4% sul 2016, a fronte di tassi di crescita del PIL che si sono aggirati intorno all'1%. Dati che, oltre a spegnere gli entusiasmi sul presunto disaccoppiamento tra la crescita della produzione di rifiuti urbani e la crescita del PIL^a, mostrano come sia necessaria l'adozione di misure di prevenzione e il monitoraggio dei risultati.

Il Programma di Prevenzione ad oggi vigente prevede di conseguire entro il 2020 una riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di PIL e una riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL, rispetto ai valori registrati nel 2010: al netto delle dinamiche legate all'epidemia COVID-19, tale obiettivo appare ancora lontano dall'essere raggiunto.

Il Programma fissa al comma 2 una serie di interventi che devono essere ricompresi nel Programma, tra i quali:

- La promozione e il sostegno dei modelli di produzione e di consumo sostenibili.
- Lo stimolo alla progettazione, alla fabbricazione e all'uso di prodotti riparabili, riutilizzabili e aggiornabili.
- Lo stimolo al riutilizzo di prodotti e alla creazione di sistemi che promuovano le attività di riparazione e di riutilizzo.
- L'incentivo alla riduzione della produzione di rifiuti nei processi industriali.
- L'incentivo alla riduzione della produzione di rifiuti alimentari.
- L'incentivo alla riduzione della produzione di rifiuti, in particolare di quelli non adatti alla preparazione per il riutilizzo o al riciclaggio.
- Il contrasto alla dispersione dei rifiuti in ambiente marino.

^a Rapporto Rifiuti Urbani 2018, pag.36, ISPRA.

VERSO UN NUOVO PARADIGMA DI "RESPONSABILITÀ" DEL PRODUTTORE (EPR)

Il concetto di Responsabilità Estesa del Produttore (d'ora in avanti EPR, dalla dicitura inglese *Extended Producer Responsibility*) va a definire un approccio di politica ambientale nel quale il produttore di un bene è responsabile anche della fase post-consumo, ossia della sua gestione una volta che il manufatto è divenuto un rifiuto.

L'EPR rappresenta la pietra angolare voluta dall'Unione Europea (UE) per costruire la nuova economia europea, improntata alla circolarità, accantonando l'attuale paradigma dominante della linearità¹⁹. Nell'ordinamento italiano, la nozione di EPR fa riferimento specifico ai dettami dell'Art.178-bis del Testo Unico per l'Ambiente (TUA). A ciò si è aggiunta una nuova prescrizione, quella dell'Art.178-ter.

Le novità dell'EPR italiana...

Nell'atto di recepimento, l'EPR italiana denota diversi elementi di novità.

1. La **semplificazione delle procedure per l'istituzione di nuovi sistemi di EPR**, ponendo le basi affinché il settore si sviluppi in un'ottica pro-concorrenziale. La possibilità di istituire regimi EPR su istanza di parte, anziché su indirizzo del MATTM, viene indicata dal comma 1 dell'Art.178-bis, nel rispetto dei requisiti necessari. La scelta compiuta dal governo appare di buon senso e intende porre le condizioni affinché possano nascere più sistemi EPR, anche su iniziativa privata e in concorrenza tra loro.

¹⁹ Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.142 del Laboratorio REF Ricerche: "Rifiuti e responsabilità estesa del produttore: imparando dall'Europa", febbraio 2020.

2. L'adozione di misure per incoraggiare una **progettazione volta a ridurre l'impatto ambientale dei prodotti** e la produzione dei rifiuti. Dunque, viene ribadita la necessità di incentivare la diffusione su larga scala di prodotti e componenti pensati per un uso multiplo, contenenti materiali riciclati. Materiali, questi, sin dall'origine delineati per essere quanto più durevoli e riparabili possibili, atti a venire riutilizzati e riciclati anche più volte.
3. L'istituzione di un **Registro Nazionale dei Produttori**, a cui sono tenuti ad iscriversi tutti i produttori e che dovrà contenere i dati sui quantitativi di prodotti soggetti a regime di EPR immessi sul mercato nazionale e le modalità operative con cui gli stessi produttori sono chiamati a trapiantare i propri obblighi²⁰. Un provvedimento innovativo che mira a censire i produttori e i quantitativi di prodotto da questi ultimi immessi, che si configura sia come strumento per la trasparenza sia come leva per declinare a livello di singolo operatore gli obiettivi di riciclaggio.

...con una serie di
requisiti

Tuttavia, è necessario che gli schemi EPR rispettino una serie di **requisiti** (Art. 178 ter), tra i quali:

- a. L'implementazione di una rete di raccolta dei rifiuti la cui **copertura geografica** sia corrispondente a quella della distribuzione dei prodotti, per evitare che la raccolta sia limitata alle aree del Paese dove essa risulta agevole o profittevole.
- b. La messa a disposizione dei detentori dei rifiuti di una **corretta informazione** circa le misure di prevenzione, i centri per il riutilizzo e la preparazione al reimpiego, i sistemi di ritiro e di raccolta e la prevenzione della dispersione degli stessi, unitamente a misure - anche economiche - che incentivino i detentori a conferire i rifiuti ai sistemi esistenti di raccolta differenziata.
- c. L'adozione un sistema di **comunicazione delle informazioni** sui prodotti immessi sul mercato e sulla raccolta e il trattamento dei rifiuti che risultano da tali prodotti, specificando i flussi dei materiali di rifiuto e i dati pertinenti al raggiungimento dei **target** di riciclaggio. L'obiettivo è quello di disporre di un calcolo puntuale e uniforme fra Stati membri delle percentuali di rifiuto riciclato rispetto all'impresso al consumo.
- d. Il rispetto di un principio di **efficienza** volto ad assicurare che i costi di gestione del regime EPR non superino quelli di una gestione efficiente a tutela dei produttori impegnati a sostenerli. Tali costi vengono stabiliti in modo trasparente tra i soggetti interessati.
- e. La **modulazione del contributo** dei produttori, ove possibile, per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili, tenendo conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose.

Con riferimento al punto *d*), circa i "costi efficienti" della gestione dei rifiuti, nella sua Memoria per la Commissione del Senato sul recepimento del Pacchetto Economia Circolare ARERA rileva l'opportunità di coinvolgimento del regolatore nell'ambito dei provvedimenti attuativi del processo di riforma, quale soggetto depositario del mandato di determinazione dei costi efficienti secondo quanto stabilito dall'Art.3 comma 7 dello schema di decreto²¹. Inoltre, ARERA evidenzia l'utilità di esplicitare indicazioni tese a garantire forme di copertura degli oneri secondo logiche di *cost-reflectivity* al fine di sostanziare il principio del "chi inquina paga" e scongiurare sussidi incrociati.

²⁰ Nel caso in cui il produttore abbia sede legale in un altro Stato dell'UE, questo è tenuto ad individuare un proprio delegato, fisico o giuridico, in Italia che lo rappresenti per adempiere agli obblighi per iscriversi al suddetto registro.

²¹ "I servizi di cui alla lett. b) sono prestati secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità nonché dell'effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA)".

Infine, tra gli adempimenti inseriti, quello relativo agli **oneri amministrativi** viene ripartito tra i produttori, inclusi gli importatori dei prodotti, conformemente ai principi di equità e proporzionalità che traducono le rispettive quote di mercato. Uno schema simile a quanto già in essere, ad esempio, nel Regno Unito, dove l'onere finanziario derivante dall'EPR sugli imballaggi si ripartisce tra i produttori di materie prime (6%), le imprese che trasformano le materie prime in imballaggi (9%), gli imballatori (37%) e i venditori (48%).

In sintesi, la "nuova" Responsabilità Estesa del Produttore può rappresentare un punto di svolta nell'applicazione degli schemi EPR nel nostro Paese. I requisiti informativi e finanziari, l'incentivo a una progettazione sostenibile dei prodotti e la semplificazione delle procedure per attivare nuovi sistemi di EPR sono il passo avanti che ci si attendeva. Al contempo, l'istituzione di un Registro Nazionale dei Produttori appare rispondere al desiderio di rendere più trasparente la "responsabilità" dei produttori, consentendo di collazionare i dati sull'immissione al consumo necessari al rispetto dei *target* UE.

LA "NUOVA" RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE

- Nuova definizione di **produttore**
- Misure per incoraggiare una **progettazione dei prodotti volta a ridurre l'impatto ambientale**
- Istituzione su **istanza** di parte dei **nuovi regimi EPR**
- Istituzione di un **Registro Nazionale dei Produttori**



REQUISITI INFORMATIVI, FINANZIARI E AMMINISTRATIVI

Fonte: Laboratorio REF Ricerche

I NUOVI E AMBIZIOSI OBIETTIVI DI RICICLAGGIO

L'Art.181 del TUA, come ridefinito in sede di recepimento, ribadisce ulteriormente la necessità di conformarsi alla gerarchia dei rifiuti, al fine di gestire in maniera virtuosa l'intero ciclo dei rifiuti.

LA GERARCHIA DEI RIFIUTI

Strategie e principali attività corrispondenti



Fonte: Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n.205

Occorrono reti di operatori per riutilizzo e riparazione dei beni

Al fine di tradurre compiutamente tutto ciò nell'ordinamento giuridico italiano, il nuovo Art.181 chiede al MATTM e al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF), di concerto con gli Enti di Governo degli ambiti territoriali (EGATO), o in alternativa ai Comuni qualora i precedenti non siano ancora costituiti, di promuovere lo sviluppo di reti di operatori in grado di facilitare il riutilizzo e la riparazione dei beni.

Il medesimo articolo, recepisce i nuovi ambiziosi **target**, a copertura di un arco temporale di 15 anni, che vanno dal 2020 al 2035. Nello specifico, entro il **2020**, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti provenienti dai segmenti della carta, dei metalli, della plastica e del vetro, siano essi di origine urbana o assimilata, deve raggiungere il 50% in termini di peso; la quota sale al 70% per la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale²².

²² Ivi incluse le operazioni di colmatazione che impiegano i rifiuti per sostituire altri materiali, dei rifiuti da costruzione e demolizione (C&D) non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale (CER 17 05 04, vale a dire terre e rocce diverse

Gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani vedranno una crescita ad almeno il 55% entro il **2025**, in misura non inferiore al 60% entro il **2030** e ad un minimo del 65% entro il **2035**.

ARERA, nella sua Memoria per l'audizione sul Pacchetto Economia Circolare, riporta la necessità di raggiungere tali obiettivi attraverso la valorizzazione di logiche industriali, in un'ottica di efficienza e di un'adeguatezza tecnologica, e suggerisce maggiore attenzione ai percorsi di liberalizzazione delle attività di riciclo, quale leva per contribuire alla promozione dell'efficienza e della sostenibilità.

I TARGET SU PREPARAZIONE PER IL RIUTILIZZO E RICICLAGGIO

Direttiva 851/2018

Tipologia di rifiuto	2020	2025	2030	2035
Carta, metalli, plastica e vetro	50%	-	-	-
Rifiuti da C&D non pericolosi	70%	-	-	-
Urbani	-	55%	60%	65%

Fonte: Laboratorio REF Ricerche

**RD di qualità e
quantità**

Un tassello fondamentale per raggiungere questi obiettivi è quello di incrementare la qualità, e non solo la quantità, delle **raccolte differenziate**.

In tal senso, l'Art.205 del TUA denota l'aggiunta di alcune prescrizioni legislative:

- I rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata non devono essere miscelati con altri rifiuti o materiali che possano comprometterne le operazioni di preparazione per il riutilizzo, di riciclaggio o altre operazioni di recupero²³.
- La raccolta differenziata dev'essere effettuata, quanto meno per la carta, i metalli, la plastica, il vetro, i tessili e, ove possibile, per il legno, entro il 1° gennaio 2022. Seppur senza l'indicazione di una data precisa, la raccolta differenziata è resa obbligatoria per i rifiuti organici e per gli imballaggi, i RAEE, i rifiuti di pile e accumulatori e i rifiuti ingombranti, includendo in tale categoria i materassi e i mobili.

da quelle di cui alla voce 17 05 03, cioè terre e rocce contenenti sostanze non pericolose).

²³ Una deroga è permessa qualora vi sia la raccolta congiunta multi-materiale, a patto che sia garantita la sostenibilità economica e che il risultato delle operazioni di recupero sia in qualche misura analogo a quello derivante dalla raccolta differenziata delle singole frazioni. Pertanto, lo svolgimento della raccolta multi-materiale presuppone un "onere della prova".

Le quattro proposte di ARERA per l'economia circolare

Nella "Memoria per l'audizione dell'Autorità del 26 maggio 2020 dinanzi la Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato della Repubblica" (179/2020/l/rif), ARERA presenta alcune proposte di integrazione relativamente a quattro specifici punti:

1. La **Razionalizzazione e disciplina "del sistema tariffario al fine di incoraggiare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti"** (Art.16, comma 1, lettera d), al fine di stabilire un raccordo con le competenze in materia di regolazione tariffaria del ciclo dei rifiuti urbani ad essa attribuite dalla legge n. 205/17, anche in considerazione dell'opportunità di elaborare un sistema coordinato di segnali, tariffari e fiscali, volti al miglioramento delle *performance*.
2. La definizione di una **"riforma del tributo per il conferimento in discarica di cui all'articolo 3, comma 24 e seguenti, della legge 28 dicembre 1995, n. 549"** (Art.16, lettera d, punto 3), in considerazione delle competenze di ARERA in tema di individuazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento. Su questo punto, vale la pena segnalare che il tributo per il conferimento in discarica, la cosiddetta "ecotassa", potrebbe svolgere un ruolo chiave nell'ambito dell'obiettivo di riduzione al 10% del conferimento in discarica al 2035. Una rimodulazione dell'ecotassa, dunque, che dovrà trovare un punto di incontro con i meccanismi di regolazione tariffaria "al cancello" di ARERA, e che appare necessaria per indirizzare il Paese verso forme di gestione del rifiuto meno impattanti. Anche nell'ottica di una tassazione di scopo, l'ecotassa potrebbe essere impiegata al fine di incentivare la realizzazione degli impianti necessari a rendere preferibili forme di gestione meno impattanti secondo la gerarchia dei rifiuti, quali il recupero di materia e di energia.
3. Un intervento di **"razionalizzazione complessiva del sistema delle funzioni dello Stato e degli enti territoriali e del loro riparto"** (Art.16, comma 1, lettera m). Il regolatore ribadisce la necessità di un riordino del quadro normativo settoriale, al fine di tenere in considerazione le modifiche intervenute nel quadro di *governance* multilivello del settore con l'attribuzione ad ARERA delle competenze di regolazione sul ciclo dei rifiuti urbani e assimilati.
4. Un provvedimento in ordine al rispetto delle **"attribuzioni delle regioni e, più specificatamente all'attuazione delle previsioni sul riparto in ambiti ottimali nonché all'istituzione e alla concreta operatività dei relativi enti di governo (EGA)"** (Art.16, lettera m, punto 6.2). Anche in questo caso, ARERA ribadisce l'urgenza di un cambiamento del quadro di *governance* in vigore, che favorisce la frammentazione gestionale e limita l'azione di controllo da parte dei soggetti pubblici. A questo proposito, ARERA suggerisce che potrebbe essere necessario valutare un potenziamento dei poteri sostituivi connessi ai casi di mancata costituzione degli EGA da parte delle Regioni e di mancata adesione da parte dei Comuni. Così come è stato per il servizio idrico integrato, ARERA potrebbe svolgere un ruolo di monitoraggio e segnalazione sul completamento della *governance*.

ARERA, infine, ricorda che il raggiungimento di obiettivi di riciclo deve poter contare su impianti efficienti e tecnologicamente avanzati, in grado di massimizzare il recupero e minimizzare i costi: in quest'ottica va tenuta in considerazione l'**ipotesi di liberalizzare le attività di riciclo**, quale leva per sostenere efficienza e innovazione. Tale richiamo va letto alla luce del quadro non chiaro di confine tra diritti di privativa e mercato che caratterizza ad esempio il recupero della frazione organica, con perimetri degli affidamenti talvolta non coerenti con le norme di legge e caratterizzati da scelte impiantistiche discutibili, ispirate al desiderio di cogliere opportunità di breve piuttosto che obiettivi di natura industriale.

END OF WASTE: L'ENNESIMO RINVIO

L'atto di recepimento *in itinere* disciplina anche la normativa sull'**End of Waste (EoW)**, tema che negli ultimi anni si è configurato come di stretta attualità²⁴.

La preparazione per il riutilizzo è stata rimossa dall'EoW

Una novità è rappresentata dalla cancellazione del riferimento alla **preparazione per il riutilizzo** con riferimento alla **cessazione della qualifica di rifiuto**, come descritta al comma 1 dell'Art.184-ter²⁵. Una scelta che può essere ascritta al desiderio di dedicare una disciplina normativa *ad hoc* ad un'attività, quella della preparazione per il riutilizzo, considerata di primaria importanza dalla gerarchia dei rifiuti, diversa rispetto alla cessazione della qualifica di rifiuto.

Al pari della preparazione per il riutilizzo, anche per la disciplina dell'EoW è auspicabile un rapido intervento volto a semplificare il quadro normativo e a permettere uno sviluppo di questi processi anche in Italia. Nel nostro Paese, infatti, sono stati approvati appena 3 regolamenti EoW²⁶, più uno afferente agli pneumatici fuori uso in corso di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e uno per i rifiuti di carta e cartone, che ha già ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato.

E' auspicabile un chiaro sostegno alle filiere del recupero, con l'approvazione in tempi rapidi di decreti EoW coerenti con le potenzialità presenti, a partire da quelle dei materiali da costruzione e demolizione. Si tratta di un passaggio indispensabile per il raggiungimento dei **target UE**, che va di pari passo con il sostegno al mercato delle materie prime seconde.

²⁴ Si rimanda sul punto ai Contributi n.118 "L'End of Waste primo tassello di una politica industriale" e n.135 "Decarbonizzazione a "costo zero": il caso del combustibile da rifiuti" del Laboratorio REF Ricerche, di maggio e novembre 2019 rispettivamente.

²⁵ "Un rifiuto cessa di essere tale, quando e' stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo".

²⁶ Si tratta, nello specifico, del D.M. n.22 del 14 febbraio 2013, che disciplina determinate tipologie di Combustibili Solidi Secondari (CSS), del D.M. n.69 del 28 marzo 2018, che norma il conglomerato bituminoso, e il D.M. n.62 del 15 maggio 2019, che regola i Prodotti Assorbenti per la Persona (PAP). A questi, si aggiungono i regolamenti comunitari che dettagliano l'EoW per i rottami di ferro, acciaio e alluminio (Regolamento UE n.333/2011), rottami vetrosi (Regolamento UE n.1179/2012) e i rottami di rame (Regolamento UE n.715/2013). Risulterebbe essere in fase avanzata quello afferente ad altri prodotti quali il pastello di piombo, le plastiche miste, così come gli esiti delle demolizioni. In fase avanzata, Aa uno stadio di verifica di fattibilità, si collocano il vetro sanitario, la vetroresina, i rifiuti inerti da spazzamento di strada, gli oli alimentari esausti, le ceneri d'altoforno, i tessili e i residui d'acciaieria (Dossier "Rifiuti e discariche" del Servizio Studi della Camera dei Deputati, 23.04.2020.).

CONCLUSIONI

L'atto di recepimento delle Direttive del "Pacchetto Economia Circolare" rappresenta un'occasione per abbandonare il paradigma lineare ancora dominante nel nostro sistema economico-produttivo. Almeno da un punto di vista normativo, tale provvedimento rappresenta la cornice entro cui alcuni principi cardine, come quelli della gerarchia dei rifiuti e del "chi inquina paga", troveranno una attuazione nel nostro Paese.

Tra le quattro Direttive, il recepimento della Direttiva 851/2018 costituisce la base su cui poggerà la strategia per la gestione dei rifiuti nei prossimi quindici anni.

Dal testo approvato in via preliminare dal Governo nel corso del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2020, emergono alcuni spunti interessanti.

In primo luogo, viene istituito un **Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti**, una cabina di regia nazionale per un settore strategico per il nostro Paese. La definizione di linee guida comuni per la redazione dei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti, l'individuazione di distretti interregionali per razionalizzare la gestione dei rifiuti, l'attuazione di una ricognizione impiantistica nazionale e, non ultima, la predisposizione di un Piano Nazionale di comunicazione ambientale, rappresentano alcuni ingredienti promettenti di questo nuovo corso.

Un secondo punto è rappresentato dalle nuove definizioni di **rifiuto urbano** e **rifiuto speciale**, che sembrano aprire le porte ad una armonizzazione delle politiche di **assimilazione**. L'approccio "qualitativo" già prefigurato nella Direttiva 851/2018 diverrà il principio fondante. Sembra ragionevole ritenere che ciò potrà preludere ad un allargamento delle attività ricomprese nel perimetro della privata, con un aumento della produzione di rifiuti "urbani" e dunque dei rifiuti ricompresi nel perimetro della regolazione economica. **Le stime indicano in circa 8 milioni di tonnellate il volume dei rifiuti speciali che verrebbe ricompreso nell'urbano, con i rifiuti urbani attesi raggiungere i 38 milioni di tonnellate/anno.**

Un'interpretazione che si presta ad un elenco di *pro* e *contro*, ma che tra i *pro* può annoverare il desiderio di assicurare un presidio di tracciabilità più ampio sui rifiuti, un ampliamento della sfera di responsabilità della pianificazione, oltre che una base più ampia sulla quale fondare gli sviluppi impiantistici per rispondere ai bisogni dei territori. Una scelta che rende ancora più cogente l'esigenza di realizzare gli impianti mancanti, giacché in questo scenario il servizio universale verrebbe chiamato a farsi carico di un volume addizionale di rifiuti esposto alle oscillazioni del mercato, ad esempio in mancanza di sbocchi per il sistema produttivo o commerciale o di forti aumenti dei costi di smaltimento.

Infine, l'allargamento della nozione di rifiuto urbano a ricomprendere anche i **"rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti"** appare un intervento volto ad accrescere la trasparenza e la "responsabilizzazione" dei territori sulla necessità di assicurare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi ma, al contempo, nei territori che fanno largo ricorso alle esportazioni dei rifiuti verso altre regioni espone al rischio di emergenze. Laddove tale impostazione dovesse essere confermata, andrebbero dunque individuate soluzioni in grado di assicurare la chiusura del ciclo dei rifiuti per il tempo necessario alla realizzazione degli impianti mancanti.

A supporto dei nuovi e ambiziosi **target** sulla **preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio**, i nuovi schemi di **responsabilità estesa del produttore** presentano requisiti stringenti e aderenti al principio "chi inquina paga", a partire da obblighi informativi, amministrativi e di copertura dei

costi. La rinnovata attenzione alla progettazione di prodotti a basso impatto ambientale appare condivisibile: difficile che l'economia circolare trovi una sua concretizzazione se non si affronta il problema della linearità alla radice e, quindi, a partire dal disegno del prodotto. Infine, l'istituzione di un Registro Nazionale dei Produttori si annuncia come un provvedimento ambizioso, di non facile applicazione, ma in grado di accrescere la trasparenza sull'impresso al consumo, indispensabile nella misurazione dei progressi nei *target* di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio.

Questi ultimi, tuttavia, non possono prescindere da alcuni ulteriori accorgimenti:

1. Un **ripensamento dei procedimenti autorizzativi** in grado di sostenere il riciclo (**End of Waste**).
2. **Il completamento della governance**, indispensabile per superare la frammentazione gestionale.
3. Un approccio "circolare" per alcuni flussi "critici" di rifiuto, come **i fanghi da depurazione**.
4. **Incentivi economici per le materie prime seconde**, per assicurare uno sbocco alle filiere del riciclo.

L'atto di recepimento *in itinere* della Direttiva 851/2018 va in una direzione condivisibile, fissando gli obiettivi che dovranno orientare il nostro Paese nei prossimi quindici anni. Al pari dei *target* sulle emissioni di CO_2 , anche quelli sul riciclaggio dovranno essere portati all'attenzione dell'opinione pubblica, spiegando quali sono i passi necessari dello sforzo collettivo.