



ARRIVERÀ (FINALMENTE) UNA "BUONA" STRATEGIA PER L'ECONOMIA CIRCOLARE?.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

La Strategia Nazionale per l'Economia Circolare posta in consultazione dal MiTE giungerà a compimento nei prossimi mesi. Affinché sia in grado di imprimere una svolta, occorrono tempi e risorse certi, potenziare alcuni istituti giuridici, dal sottoprodotto agli acquisti verdi della PA, e introdurre strumenti economici in grado di guidare verso prevenzione, riuso e massimizzazione del riciclo. Solo con una gestione integrata, tra urbani e speciali, sarà possibile chiudere i cicli in una logica di simbiosi industriale.

The National Strategy for Circular Economy put into consultation by the MiTE will be completed in the coming months. In order for it to be able to make a difference, certain times and resources are required, it is necessary to strengthen some legal institutions, from by-product to green PA purchases, and to introduce economic tools capable of guiding towards prevention, reuse and maximization of recycling. Only with an integrated management, between municipal and special waste, it will be possible to close the cycles according to a logic of industrial symbiosis.

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

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 199 - Acqua** - Il biennio 2022-2023 per il Servizio Idrico Integrato: verso l'aggiornamento del Metodo Tariffario, dicembre 2021
- n. 198 - Rifiuti** - Rifiuti prodotti dalle imprese: imparando dall'Europa, dicembre 2021
- n. 197 - Acqua** - Bonus idrico nazionale in arrivo per 3,2 milioni di famiglie, dicembre 2021
- n. 196 - Acqua&Rifiuti** - L'ambiente: da bisogno dei cittadini a mission dello Stato, novembre 2021
- n. 195 - Acqua** - Tassonomia europea delle attività sostenibili: un linguaggio comune europeo anche per il servizio idrico, novembre 2021
- n. 194 - Acqua** - Rendicontazione di sostenibilità nel servizio idrico: in arrivo l'estensione dell'obbligo, novembre 2021
- n. 193 - Rifiuti** - Rifiuti tessili: occorrono strategia e strumenti economici, novembre 2021
- n. 192 - Rifiuti** - Certificati del Riciclo: il secondo pilastro della responsabilità estesa, ottobre 2021
- n. 191 - Rifiuti** - Rifiuti speciali: tra prossimità e libero mercato, ottobre 2021
- n. 190 - Acqua** - Ridurre gli impatti ambientali del servizio idrico: luci e ombre, ottobre 2021

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito Laboratorioref.it

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 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹, ovvero lo strumento principale con cui sostanziano i programmi europei di ripartenza successiva alla crisi sanitaria da COVID-19, rappresenta il centro di gravità permanente delle decisioni di politica economica già da un anno e lo sarà ancora di più nei prossimi anni, alla luce della portata degli interventi previsti.

A rilevare non è soltanto l'ingente mole di investimenti ricompresi direttamente nel Piano, o comunque ad esso connessi, per un totale che eccede i 200 miliardi di euro, quanto piuttosto, la previsione di un ampio ventaglio di riforme, propedeutiche a far sì che la ripresa post-pandemica sia consistente, strutturale e duratura nel tempo, con cui ridisegnare lo sviluppo atteso di numerosi settori cruciali per l'economia italiana, ivi inclusi quelli della gestione del ciclo dei rifiuti e del servizio idrico integrato.

Si tratta, nel complesso, di un'occasione unica e irripetibile per imprimere una svolta verso la transizione ecologica del Paese, possibile solo attraverso un cambio di paradigma economico capace di costruire circolarità, efficienza e giustizia, anche rispetto alle generazioni future.

In tal senso, l'implementazione del combinato disposto di riforme e investimenti dovrebbe procedere a ritmo ancora più incessante, per far fronte alle diverse scadenze previste dalla serrata tabella di marcia concordata con le Istituzioni europee, così che il PNRR possa assurgere realmente a strumento di *policy* attivo e funzionante.

Per quanto riguarda più da vicino il settore dei rifiuti, è questa una fase decisiva, dal momento che sono già stati pubblicati i decreti e gli avvisi relativi ai progetti per gli investimenti, così come sono stati emanati i documenti preliminari delle due grandi riforme previste dal Piano: la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare e il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR). Nei prossimi mesi sono attese sia la definizione delle riforme che la presentazione delle proposte concrete per accedere ai finanziamenti previsti. Si sta entrando, quindi, nel momento cruciale per capire la reale portata dei cambiamenti normativi che modificheranno il *framework* del settore e degli investimenti impiantistici per colmare i *deficit* più volte documentati in questa Collana². L'auspicio è quello di poter contare, a regime, su una gestione dei rifiuti maggiormente virtuosa e realisticamente intradata verso la rotta della transizione ecologica che attende il nostro Paese, almeno fino al 2030.

Motivi, questi, per cui appare doveroso analizzare, con alcuni *Position Paper* dedicati, le principali tematiche emerse in queste prime fasi di avanzamento dei lavori, dando seguito ad un primo intervento del Laboratorio³ sul tema del PNRR, ove si commentava criticamente la versione preliminare del Piano.

¹ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 170: "PNRR: la ripresa passa dall'acqua e dai rifiuti", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2021.

² Per un approfondimento si rimanda ai *Position Paper* n. 182: "Gestione rifiuti. Sostenere i Piani Regionali con un approccio "razionale" e condiviso", Laboratorio REF Ricerche, giugno 2021; n. 167: "Mezzogiorno e infrastrutture per gestire i rifiuti. Un nuovo paradigma di sviluppo industriale", Laboratorio REF Ricerche, novembre 2020; n. 159 "Quale mercato? Il caso del rifiuto organico", Laboratorio REF Ricerche, settembre 2020; n. 140 "La responsabilità delle scelte: i fabbisogni impiantistici e il ruolo delle regioni", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2020.

³ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 170: "PNRR: la ripresa passa dall'acqua e dai rifiuti", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2021.



Il presente *Position Paper* punta, quindi, ad approfondire la versione della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare messa in consultazione dal 30.09.2021 al 30.11.2021⁴, grazie alla quale il Ministero della Transizione Ecologica (d'ora in avanti MiTE) intende "aggiornare le linee strategiche individuate nel 2017 per renderle coerenti alle nuove sfide globali".

Più nello specifico, una volta inserita la Strategia all'interno della cornice del PNRR, vengono vagliati i punti di forza e di debolezza della stessa, al fine di trarne indicazioni di *policy* che possano essere utili al completamento della Riforma, previsto entro il giugno 2022⁵.

PNRR E RIFIUTI: PIÙ RIFORME CHE INVESTIMENTI

Come esposto in premessa, la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare rappresenta una delle due grandi riforme inserite nel PNRR per il settore dei rifiuti accanto al PNGR, a cui sarà dedicato un successivo *Position Paper* all'interno della Collana poiché è stata da poco avviata la fase di *scoping* per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) da parte del MiTE, da concludersi entro marzo 2022 così da permetterne l'adozione entro la metà del 2022⁶.

Il Supporto tecnico alle autorità locali

Accanto a queste riforme settoriali, sempre all'interno della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", Componente 1 "Agricoltura sostenibile ed Economia circolare", si rinviene, poi, la previsione di una terza riforma: "Supporto tecnico alle autorità locali". L'obiettivo di quest'ultima riforma è quello di "fornire sostegno tecnico alle autorità locali da parte del governo per l'attuazione della normativa ambientale comunitaria e nazionale, lo sviluppo di piani e progetti in materia di gestione dei rifiuti e le procedure di gara. Il sostegno alle procedure di gara garantisce che le concessioni nella gestione dei rifiuti siano riconosciute in modo trasparente e non discriminatorio, aumentando i processi competitivi per conseguire migliori standard per i servizi pubblici"⁷.

Pur essendo chiari, dall'enucleazione precedente, i benefici a cui mira l'implementazione di tale riforma, in particolare alla luce del ritardo del settore nel completamento dei processi di *governance*⁸, è altrettanto evidente che la portata maggiore dell'intervento riformatore previsto dal PNRR potrà arrivare dalla Strategia e dal Programma nazionali.

La Strategia Nazionale per l'Economia Circolare

Nel dettaglio, la prima riforma mira a definire il *framework* generale ove collocare strategicamente tutte le politiche attinenti all'economia circolare dei prossimi anni, ivi inclusa la strumentazione economica di accompagnamento. Idealmente, la Strategia dovrebbe tracciare la rotta strategica per il percorso futuro di sviluppo atteso e auspicato, avendo una portata ad ampio respiro di coordinamento delle diverse politiche ed essendo un contenitore di linee strategiche per l'intero settore.

⁴ Si rimanda, per maggiori informazioni, al link istituzionale di riferimento: <https://www.mite.gov.it/pagina/economia-circolare>.

⁵ Si fa riferimento a quanto riportato sul sito istituzionale dedicato al PNRR: <https://italiadomani.gov.it/Interventi/riforme/riforme-settoriali/strategia-nazionale-per-l-economia-circolare.html>.

⁶ "RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA", 23.12.2021.

⁷ Si fa riferimento a quanto riportato sul sito istituzionale dedicato al PNRR: <https://italiadomani.gov.it/Interventi/riforme/riforme-settoriali/supporto-tecnico-alle-autorita-locali.html>.

⁸ Come riferito nella "Relazione Annuale Stato dei servizi 2020" di ARERA, le Regioni in cui gli Enti di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale (EGATO) denotano una completa operatività sono: Valle d'Aosta, Liguria, Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Puglia, Basilicata, Marche (eccezion fatta per l'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) di Fermo).



II PNRR La seconda, invece, vuole fungere da strumento di indirizzo per le Regioni e le Province Autonome in materia di pianificazione nella gestione dei rifiuti⁹, con un'attenzione particolare assegnata all'infrastrutturazione impiantistica. Con il Programma, si mirerebbe a porre fine alle criticità e agli sbilanci pregressi che hanno frenato la gestione ottimale dei rifiuti sin qui.

Come appurato anche dalla Corte dei conti, per i rifiuti, il PNRR "non prevede ingenti interventi infrastrutturali, ponendo piuttosto l'enfasi su una serie di riforme"¹⁰.

IL PNRR E LA GESTIONE DEL CICLO DEI RIFIUTI



Fonte: Laboratorio REF Ricerche

Le risorse del PNRR destinate al ciclo dei rifiuti

Del resto, a fronte di un totale ascrivibile al PNRR di 191,5 miliardi di euro, le risorse direttamente destinate al ciclo dei rifiuti si cifrano in 2,1 miliardi, così suddivisi¹¹:

- 1,5 miliardi di euro volti alla "Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti", a loro volta scomponibili in tre linee di intervento:
 - A. *Miglioramento e meccanizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani* (600 milioni di euro).
 - B. *Ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclo dei rifiuti urbani provenienti dalla raccolta differenziata* (450 milioni di euro).
 - C. *Ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti innovativi di trattamento/riciclaggio per lo smaltimento di materiali assorbenti ad uso personale (PAD), i fanghi di acque reflue, i rifiuti di pelletteria e i rifiuti tessili* (450 milioni di euro).

⁹ Per un approfondimento si rimanda al *Position Paper* n. 182: "Gestione rifiuti. Sostenere i Piani Regionali con un approccio "razionale" e condiviso", Laboratorio REF Ricerche, giugno 2021.

¹⁰ "Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica", Corte dei conti, pag. 443.

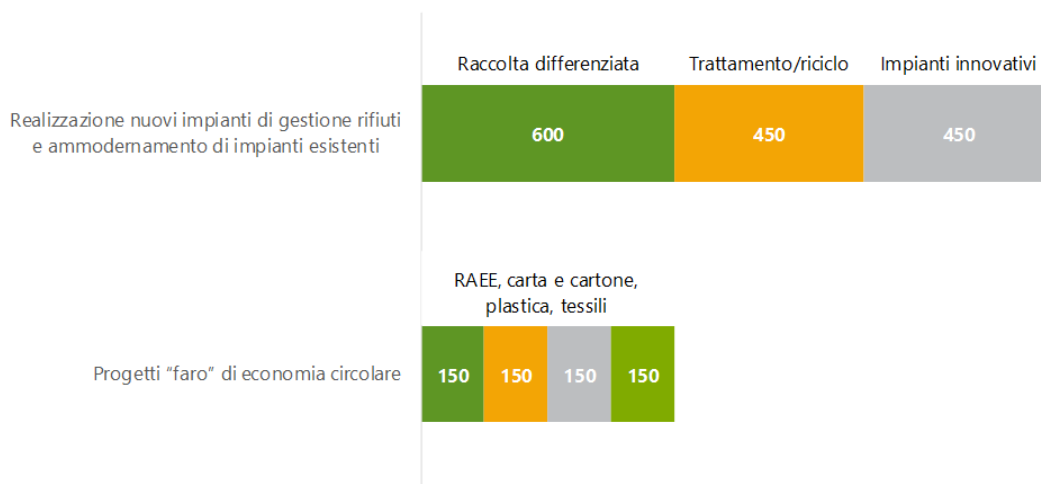
¹¹ Un quadro maggiormente esaustivo è rinvenibile direttamente sul sito del MITE, al seguente link: <https://www.mite.gov.it/pagina/pnrr-pubblicazione-decreti-economia-circolare>.



- 600 milioni di euro per "Progetti "faro" di economia circolare", a loro volta ripartiti tra quattro linee di intervento:
 - A. Ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti per il miglioramento della raccolta, della logistica e del riciclo dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche c.d. RAEE comprese pale di turbine eoliche e pannelli fotovoltaici (150 milioni di euro).
 - B. Ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti per il miglioramento della raccolta, della logistica e del riciclo dei rifiuti in carta e cartone (150 milioni di euro).
 - C. Realizzazione di nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti plastici (attraverso riciclo meccanico, chimico, "Plastic Hubs"), compresi i rifiuti di plastica in mare c.d. "Marine litter" (150 milioni di euro).
 - D. Infrastrutturazione della raccolta delle frazioni di tessili pre-consumo e post-consumo, ammodernamento dell'impiantistica e realizzazione di nuovi impianti di riciclo delle frazioni tessili in ottica sistemica c.d. "Textile Hubs" (150 milioni di euro).

GLI INVESTIMENTI PRINCIPALI PER I RIFIUTI PREVISTI DAL PNRR

Valori in milioni di euro



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati e informazioni PNRR, MiTE

Altri interventi previsti nel PNRR per i rifiuti

Accanto alle riforme sopra indicate e agli investimenti qui esposti, il tema dei rifiuti sarà toccato nel corso dell'attuazione del PNRR da altri interventi. Basti pensare, ad esempio, alla previsione di destinare 1,92 miliardi di euro alla produzione di biometano, producibile anche a partire dai rifiuti, o ai 500 milioni di euro destinati alla realizzazione di un ipotetico sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e contrasto all'illecita gestione dei rifiuti. O ancora, ai rimandi contenuti in altre riforme del Piano, come quelle, ad esempio, della semplificazione e della concorrenza.

In linea di massima, però, il salto di qualità per il settore dei rifiuti potrà arrivare dall'adozione di una Strategia Nazionale realmente volta alla promozione dell'economia circolare in una logica industriale di chiusura dei cicli e di osmosi produttiva, così come da un Programma Nazionale che sia effettivamente in grado di guidare la pianificazione impiantistica nel ciclo di gestione.



Al contrario, il pilastro degli investimenti appare essere decisamente secondario rispetto a quello delle riforme, nonché affidato ad iniziative aggiuntive degli operatori privati rispetto a quelle a cui saranno destinate le cifre del PNRR.

LA STRATEGIA (ATTUALE): UNA BUONA BASE DI PARTENZA

Per quanto riguarda il contenuto, la Strategia Nazionale include le linee programmatiche di aggiornamento di quelle individuate nel 2017¹². Si tratta di un passaggio, per certi versi, obbligato alla luce dei cambiamenti intercorsi negli ultimi anni nello scenario europeo e non solo e, a cascata, in quello nazionale.

Come ben riportato in apertura del documento ministeriale, infatti, diversi sono gli interventi e gli strumenti di *policy* che si sono susseguiti, a partire ad esempio dal Piano d'Azione Europeo per l'Economia Circolare, dal Regolamento sulla Tassonomia, dal PNRR e dal Piano per la Transizione Ecologica.

Del resto, la sensibilità dei cittadini¹³ in materia di economia circolare è andata accrescendosi, parallelamente all'implementazione delle politiche dedicate. Ciò non di meno, l'ambizione nel disegnare un quadro strategico deve rimanere sempre elevata, dal momento che tale è il livello dei *target* ambientali ed energetici da raggiungere.

Gli obiettivi della Strategia Nazionale

Nelle intenzioni del Ministero, la Strategia, costruita attorno ai pilastri dell'ecoprogettazione e dell'efficienza, punta a delineare *"i nuovi strumenti amministrativi e fiscali per potenziare il mercato delle materie prime seconde, la responsabilità estesa del produttore e del consumatore, la diffusione di pratiche di condivisione e di "prodotto come servizio", supportare il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica, definire una roadmap di azioni e di target misurabili di qui al 2040"*¹⁴.

Le aree d'intervento della Strategia Nazionale

Più in dettaglio, come si può osservare nella grafica che segue, il documento messo in consultazione dal MiTE va ad individuare cinque aree di intervento:

- A. L'*ecodesign* dei prodotti.
- B. L'ecoprogettazione.
- C. La bioeconomia¹⁵.
- D. La *blue economy*.
- E. Le materie prime critiche.

¹² "Verso un modello di economia circolare per l'Italia. Documento di inquadramento e di posizionamento strategico". Approvata dal Governo nel 2017, la Strategia definitiva non è mai arrivata all'esecutivo successivo.

¹³ Per un approfondimento si rimanda al *Position Paper* n. 196: "L'ambiente: da bisogno dei cittadini a mission dello Stato", Laboratorio REF Ricerche, novembre 2021.

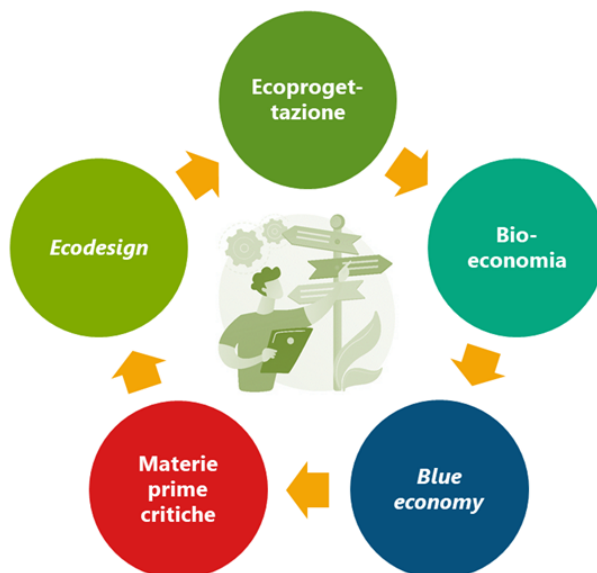
¹⁴ Fonte: <https://www.mite.gov.it/pagina/economia-circolare>.

¹⁵ È, questa, un'area particolarmente cruciale per un qualsiasi tipo di strategia relativo all'economia circolare, dal momento che dentro tale concetto il servizio idrico integrato e la gestione del ciclo dei rifiuti trovano un naturale punto di approdo. Si tratta, più nello specifico, di trarre un utilizzo intelligente delle risorse rinnovabili che abbiano un'origine biologica, indirizzandolo verso logiche proprie della circolarità economica. Così facendo, si evita di distogliere risorse dai bisogni primari e si massimizza il riutilizzo, grazie all'innovazione tecnologica. Il tutto istillando un cambiamento nel comportamento dei vari *stakeholder* coinvolti: cittadini, imprese, Istituzioni.

Per ulteriori approfondimenti, si rimanda al *Position Paper* n. 172: "La bioeconomia, l'acqua e i rifiuti: un nuovo modo di produrre e consumare", Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2021.



LE AREE DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER L'ECONOMIA CIRCOLARE



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche su informazioni MiTE

Le misure della Strategia Nazionale

Relativamente, invece, alle misure che la nuova Strategia intende annoverare al suo interno, vengono indicati i seguenti elementi¹⁶:

1. Un nuovo sistema digitale di tracciabilità dei rifiuti che sosterrà, da un lato, lo sviluppo del mercato secondario delle materie prime (fornendo un quadro chiaro dell'approvvigionamento di materie prime secondarie) e, dall'altro, le autorità di controllo nella prevenzione e nella lotta ai traffici e, in genere, alla gestione illegale dei rifiuti.
2. Incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclaggio e di utilizzo di materie prime secondarie (MPS).
3. Una revisione del sistema di tassazione ambientale dei rifiuti al fine di rendere il riciclaggio più conveniente dello smaltimento in discarica.
4. La promozione del diritto al riuso e alla riparazione.
5. La riforma dei sistemi di EPR (*Extended Producer Responsibility*) e dei Consorzi per supportare il raggiungimento degli obiettivi comunitari.
6. Il sostegno agli strumenti normativi esistenti: l'attuazione della normativa sulla cessazione della qualifica dei rifiuti (nazionale e caso per caso), i criteri ambientali minimi (CAM) nell'ambito degli appalti pubblici verdi. Lo sviluppo/aggiornamento dell'*End of Waste* (EOW) e dei CAM si rivolgerà specificamente all'edilizia, al tessile, alla plastica, ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Strumenti, l'EOW, i CAM e gli incentivi fiscali, che costituiscono i pilastri per sostenere la costruzione di catene del valore.
7. Il supporto allo sviluppo di progetti di simbiosi industriale, anche attraverso strumenti normativi e finanziari.

¹⁶ "Strategia nazionale per l'economia circolare. Linee Programmatiche per l'aggiornamento", Documento per la consultazione, MiTE, 30.09.2021.



**La consultazione
per la Strategia**

Circa le tempistiche previste per la riforma, si ha quanto segue. La Strategia è stata posta in consultazione per due mesi, dal 30.09.2021 fino al 30.11.2021, e ha visto un'ampia risposta da parte dei diversi *stakeholder* alla consultazione aperta dal MiTE, con l'invio di ben 92 contributi al Ministero¹⁷, ivi incluso quello del Laboratorio REF Ricerche.

Un'ulteriore riprova dell'attenzione che circonda la materia e di quanto sia impellente l'esigenza di stimolare e favorire un dibattito informato e partecipato sul tema. Specialmente in un momento in cui si stanno definendo le basi per lo sviluppo del settore nel futuro prossimo, con l'attuazione del PNRR.

La tabella di marcia dei prossimi mesi prevede la predisposizione del documento definitivo entro il 30.04.2022, con la pubblicazione del decreto ministeriale di adozione della Strategia entro il 30.06.2022, come riportato anche sul sito istituzionale di aggiornamento dei lavori del PNRR¹⁸.

**Le linee
programmatiche
sono un buon
punto di partenza**

Nel complesso, **le linee programmatiche poste in consultazione rappresentano un buon punto di partenza**. A loro favore, depongono, indubbiamente, diversi fattori. Innanzitutto, rileva la trasversalità delle tematiche considerate, che abbracciano le aree più rilevanti in materia di economia circolare, proprio come richiesto ad un documento che vuole delineare degli orientamenti strategici di ampio respiro.

**Il coinvolgimento
degli stakeholder**

In secondo luogo, appare positiva l'apertura al coinvolgimento dei vari *stakeholder*, dagli operatori del settore alle associazioni di categoria e al mondo della ricerca. Una scelta, per certi versi, obbligata, considerato che la costruzione di un nuovo paradigma di produzione e di consumo passa necessariamente da un lavoro sinergico, che ricomprenda tutte le parti in causa.

Inoltre, il documento contiene una sintesi - adatta anche per un pubblico più ampio di quello degli addetti ai lavori - dello stato dell'arte in materia di politiche ambientali in Italia e nel Mondo. Pertanto, una sua lettura è comunque foriera di benefici informativi e di acquisizione di consapevolezza in materia.

Tuttavia, la fase decisiva verso cui si sta avviando la riforma richiede di far emergere quelle indicazioni di *policy*, utili affinché la Strategia possa essere ulteriormente migliorata, superando annose questioni per guardare al futuro con maggiore consapevolezza. Senza, con questo, avere la pretesa di voler essere esaustivi, o portatori di verità al riguardo, ma con lo spirito di contribuzione al dibattito sul tema che da sempre informa i *Position Paper* di questa Collana e, in senso più ampio, l'agire del *think tank*.

¹⁷ Si fa riferimento al comunicato stampa del MiTE: <https://www.mite.gov.it/comunicati/mite-conclusa-la-consultazione-pubblica-sulla-strategia-l-economia-circolare>.

¹⁸ <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.



GLI INGREDIENTI DI UNA STRATEGIA EFFICACE

I punti dettagliati nel presente paragrafo definiscono una *road map* improntata alla concretezza, con cui meglio sostanziare le indicazioni di ampio respiro già presenti nella Strategia, favorendo la formazione di un *framework* di regole più certe che aiutino l'azione degli operatori pubblici e privati nelle diverse filiere del ciclo di gestione.

Servono regole chiare e tempi certi

Il settore dei rifiuti convive da tempo con l'incertezza e l'eccessiva lungaggine delle tempistiche previste, siano esse riferite all'attuazione delle politiche o all'autorizzazione alla realizzazione di un nuovo impianto. Basti pensare, ad esempio, allo sviluppo temporale poco chiaro della clausola di uscita dal servizio pubblico per le utenze non domestiche circa il servizio di raccolta dei rifiuti urbani, come postulato dall'Art. 238 del Testo Unico in materia Ambientale (TUA), con diversi interventi normativi che si sono susseguiti per disciplinare il meccanismo.

O ancora, ai tempi eccessivamente lunghi richiesti per la realizzazione delle infrastrutture nel ciclo dei rifiuti urbani, come ben evidenziato dalla Corte dei conti¹⁹.

La necessità di
riferimenti
temporali puntuali

Motivi, questi, per cui sarebbe auspicabile che la Strategia, nella sua versione definitiva, contenesse dei **riferimenti temporali puntuali circa l'adozione dei diversi provvedimenti e/o strumenti**. Con ciò, andando a definire dei tempi certi e dei percorsi semplificati per tutto l'insieme di procedure autorizzative legate al settore dei rifiuti, quanto meno per gli elementi direttamente afferenti alla Riforma.

Senza con questo escludere, che tale *modus operandi* venga poi esteso a tutti gli interventi relativi al ciclo di gestione dei rifiuti. Un settore da considerarsi "strategico" o di "interesse nazionale", che dir si voglia, per il percorso di transizione ecologica e di adozione del paradigma dell'economia circolare.

In tal senso, si potrebbe mutuare quanto già previsto per il PNRR, andando a delineare con precisione una calendarizzazione dei diversi interventi, accompagnando il processo di implementazione con delle fasi di verifica sull'effettivo stato dei lavori. A ciò, è necessario che si accompagnino azioni di coordinamento tra i diversi livelli di *governance*, allo scopo di definire obiettivi e azioni specifici e di elaborare, con una visione comune, i documenti strategici, senza i quali si rischierebbero slittamenti nell'implementazione degli interventi più significativi.

Sempre con riferimento alle tempistiche di implementazione della Strategia, un aspetto cruciale è quello di affrontare e dirimere le annose questioni legate alle sindromi NIMBY ("*Not In My Back Yard*") e NIMTO ("*Not In My Terms of Office*")²⁰, che interessano da vicino anche il mondo dei rifiuti, così come quello delle infrastrutture energetiche.

¹⁹ Si fa riferimento, in particolare, al seguente passaggio: "...più del 60 per cento del tempo che intercorre dalla progettazione all'entrata in esercizio di una infrastruttura per la gestione dei rifiuti urbani è assorbito dall'iter di progettazione, ivi incluse le fasi autorizzative, a fronte di un tempo tutto sommato fisiologico per l'esecuzione della stessa. Evidenza, quella appena citata, che mostra la necessità di un intervento di semplificazione per ridurre la complessità e la durata degli iter autorizzativi.", "Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica", Corte dei conti, pag. 430.

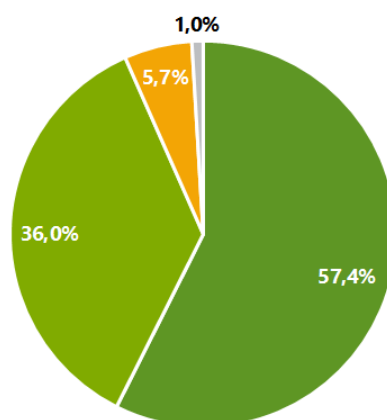
²⁰ Per un approfondimento si rimanda ai *Position Paper* n. 151: ""Identità del NO": la prospettiva del dibattito pubblico", Laboratorio REF Ricerche, maggio 2020; n. 149: "Acqua, rifiuti e bias cognitivi: l'informazione ai tempi delle fake-news e del covid-19", Laboratorio REF Ricerche, aprile 2020; n. 145 "Costruire Prossimità: il ruolo delle istituzioni locali nella prevenzione dei NIMBY", Laboratorio REF Ricerche, marzo 2020.



DISTRIBUZIONE SETTORIALE DEGLI IMPIANTI OGGETTO DI NIMBY

Valori percentuali, anno 2017

■ Comparto Energetico ■ Rifiuti ■ Infrastrutture ■ Altro



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Osservatorio NIMBY Forum (2018, XIII Edizione)

Anche in questo caso, la questione è stata messa nero su bianco dalla Corte dei conti²¹, con riferimento alla maggiore accettazione delle infrastrutture legate alla raccolta, rispetto a quelle per il trattamento dei rifiuti urbani.

(In)formazione e sensibilizzazione per evitare conflitti e ritardi

In questo senso occorrono **iniziative di (in)formazione e sensibilizzazione** capillari, **rivolte sia ai cittadini sia alle Istituzioni pubbliche**, così che possa maturare una consapevolezza oggettiva e scientifica nei confronti dell'economia circolare. Andando, con ciò, ad eliminare *fake news* e *bias* cognitivi che spesso alimentano la forte avversione sociale e politica nei confronti degli interventi, impiantistici e non, con cui realizzare le *policy* del settore. Si tratta di un passaggio cruciale, indispensabile per dare certezza alle tempistiche, evitando sul nascere conflitti che porterebbero ad un'eccessiva dilazione nell'implementazione delle soluzioni prospettate.

Il tema delle tempistiche rileva non solo per l'attuazione della Strategia e per la realizzazione degli interventi necessari per chiudere il ciclo dei rifiuti, ma anche per gli adempimenti ambientali di cui sono oggetto le imprese, sia in tema di tracciabilità sia di reportistica dei dati ambientali. Da questo punto di vista, il settore necessita di un concreto **piano di azione** e da un **pacchetto di proposte normative** che conduca in tempi rapidi alla **semplificazione** e alla **piena digitalizzazione degli adempimenti**, consentendo di efficientare i processi e di ridurre l'onere amministrativo.

²¹ In questo caso, rileva il seguente passaggio: "...rileva indubbiamente anche la maggiore accettazione sociale delle stesse, che mitiga l'insorgere di NIMBY (Not In My Back Yard) e NIMTO (Not In My Terms of Office). Un fenomeno che con ogni probabilità si spiega con la maggiore presunta utilità percepita di questa tipologia di infrastrutture, vissute come meno invasive dai territori per quanto non risolutive. Una percezione che ben si sposa con l'enfasi posta negli anni nella comunicazione istituzionale sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, e che con ogni probabilità ha trascurato di coltivare una consapevolezza collettiva circa la necessità di realizzare anche gli impianti di trattamento, riciclo e recupero energetico, necessari alla valorizzazione dei rifiuti e alla chiusura del ciclo.", "Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica", Corte dei conti, pag. 430.



**L'approvazione
della Strategia
Nazionale il primo
intervento da fare**

Infine, un ultimo elemento meritevole di attenzione è l'**allineamento dei tempi della Strategia con gli altri strumenti previsti dal PNRR per i rifiuti**. In particolare, essendo tale riforma deputata a delineare gli orientamenti strategici e il *framework* generale con cui aggiornare le politiche del settore, è questo il primo intervento da approvarsi, prima ancora del PNRR e delle altre riforme, ma anche della definizione dei progetti di investimento.

È implicito, infatti, che in linea di principio occorre prima definire la strategia da perseguire, con le sue indicazioni generali. Successivamente, dovrebbe venire l'approvazione di un programma dei lavori e, infine, la scelta degli investimenti da attuare.

Con ciò, tuttavia, non si intende affatto propugnare una deroga alla serrata tabella di marcia imposta dal PNRR, ma semplicemente esplicitare quello che dovrebbe essere il naturale percorso di sviluppo sotteso all'intervento riformatore del Piano stesso.

Tuttavia, viste le tempistiche attuali e la concomitanza di fattori come la necessità di misurare i fabbisogni impiantistici e l'imminente chiusura dell'aggiornamento di alcuni Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti (PRGR), si intuisce la necessità da parte del MiTE di arrivare il più in fretta possibile alla pubblicazione del PNRR, anche prima della Strategia.

Occorre legare le risorse all'avanzamento di ciascun obiettivo

**Manca la
quantificazione
delle risorse**

Strettamente legato al punto precedente, è il fatto che nella Strategia messa in consultazione appare mancare una quantificazione delle risorse necessarie a declinare, nel concreto, le indicazioni di *policy* proposte, così come un'indicazione dei destinatari dei fondi.

Va da sé che senza specificazioni puntuali al riguardo, la reale portata della Riforma rischia di essere depotenziata, o non compresa dai soggetti economici chiamati ad attuarla, rendendone difficile la sua implementazione e, di conseguenza, la verifica dell'avanzamento.

**Le imposte
ambientali per
finanziare la
transizione**

Al riguardo, come già richiamato in un precedente *Position Paper* di questa Collana²², un bacino di risorse pubbliche con cui finanziare la transizione, come auspicata dal documento del MiTE, è quello delle imposte ambientali, di cui solo una parte minoritaria del gettito è destinato a finalità ambientali.

Le imposte ambientali sono alternative a obblighi o divieti, ma mirano comunque a guidare in maniera virtuosa le scelte dei cittadini, fornendo gli opportuni incentivi/disincentivi affinché il mercato interiorizzi l'impatto ambientale, ristorando il danno ambientale arrecato. La modulazione delle imposte ambientali riflette, dunque, l'importanza che la collettività attribuisce alla correzione di un certo comportamento nel corso del tempo e in funzione del contesto sociale.

A fronte, infatti, di appena 11,3 miliardi di euro, sui 50,2 miliardi totali, destinati a finalità ambientali, una piccola parte di quanto a ciò non destinato potrebbe essere impiegato per la creazione di **un fondo con cui sostanzare gli orientamenti delineati con la Strategia, quindi anche al di fuori del perimetro del PNRR**.

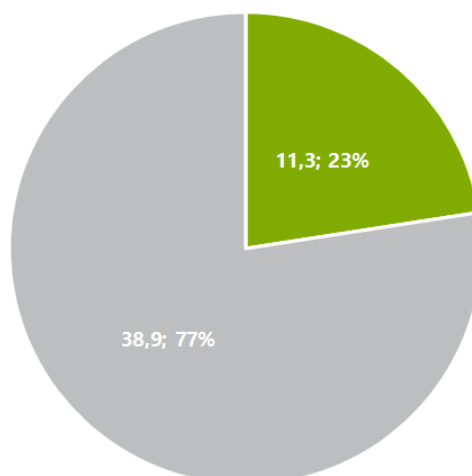
²² Per un approfondimento si rimanda al *Position Paper* n. 163: "Una tassazione ambientale poco "green", Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2020.



DESTINAZIONE DEL GETTITO DELLE IMPOSTE AMBIENTALI

Valori in miliardi di euro, anno 2020

■ Gettito destinato a finalità ambientali ■ Gettito non destinato a finalità ambientali



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Conti Ambientali Istat (Ed. 2021)

Vincoli di destinazione nei fondi per i player esclusi dal PNRR

Nell'allocazione dei fondi, poi, pare opportuno prevedere dei vincoli di destinazione per quei *player* rimasti esclusi dall'assegnazione delle risorse per gli investimenti del PNRR. A patto, chiaramente, che gli interventi presentati, propedeutici alla Riforma, presentino un allineamento con i principi e i dettami del PNRR e delle *policy* ambientali in essere. A partire, dalla specificazione di determinati criteri oggettivi, come misure di circolarità dei progetti, che consentano una selezione quanto più oggettiva possibile, volta a premiare l'innovazione e il *know-how* tecnologico.

Non si tratta tanto di mere esigenze compensative, piuttosto di far sì che la portata dei finanziamenti allocati con il PNRR, ivi incluse le riforme contenute nel Piano, sia realmente ampia e che nessuno dei *player* coi requisiti rimanga escluso. Così facendo, poi, si fornirebbe un incentivo aggiuntivo agli operatori, affinché venga predisposta una più estesa gamma di progettualità e interventi, funzionali al percorso di transizione ecologica.

Ci sono anche, e soprattutto, i rifiuti speciali

Pur essendo richiamati nel documento, sia direttamente sia con riferimenti indiretti, giova ribadire l'impellenza di porre al centro della Strategia i rifiuti speciali, e non soltanto i rifiuti urbani. Come riportano i dati ISPRA, gli speciali costituiscono la quota prevalente del mondo dei rifiuti, pari a oltre l'80% nel 2019. Sarebbe, perciò, auspicabile che, nella versione definitiva della *redigenda* Strategia, venisse posta maggiore enfasi sul tema, non soltanto per un rafforzamento delle *policy* ad essi dedicate, ma anche per favorire una più ampia diffusione di informazioni e per l'acquisizione di una maggiore consapevolezza sul tema da parte di tutti gli *stakeholder*.



La necessità di una gestione integrata dei rifiuti urbani e speciali

Del resto, come approfondito di recente in alcuni *Position Paper* della Collana Ambiente²³, una maggiore attenzione dedicata a tali flussi, sebbene la loro gestione sia posta in capo prioritariamente alle logiche di mercato proprie degli operatori, consentirebbe di evincerne compiutamente luci ed ombre. Senza una gestione integrata dei due flussi (urbani/speciali) destinata alla migliore sintesi impiantistica risulta difficile persino ipotizzare la chiusura dei cicli in una dimensione industriale di recupero.

La mancanza di impiantistica per il trattamento finale dei rifiuti speciali

I rifiuti speciali prodotti in Italia, infatti, sono in continuo aumento, ricalcando l'andamento del PIL ed evidenziando quindi l'assenza del tanto auspicato disaccoppiamento ("*decoupling*"). Secondo le stime ufficiali dell'ISPRA, la loro gestione denota, da un lato, un alto tasso di riciclo/recupero che colloca il nostro Paese all'avanguardia tra i principali Stati europei nel campo dell'economia circolare; dall'altro lato, tuttavia, si rilevano delle criticità che ancora frenano una gestione realmente virtuosa ed efficace. È il caso, questo, della mancanza di impiantistica per il trattamento finale, come testimoniato dall'incremento degli stoccaggi e dalla diminuzione del numero degli impianti complessivi.

Inoltre, l'elevata produzione di rifiuto per unità di PIL che caratterizza l'Italia, se confrontata con quella di Paesi come Francia e Germania, si spiega anche con un mancato pieno sfruttamento delle potenzialità dell'*End of Waste* (EoW) e del sottoprodotto, che consentirebbero un utilizzo più efficiente delle risorse.

Un'attenzione particolare andrebbe posta sui **rifiuti speciali delle filiere**: dagli olii industriali, alle apparecchiature, ai rifiuti inerti, ai veicoli, gli pneumatici, le batterie, ecc. Nella Strategia è contenuto un focus proprio su "*alcune filiere industriali nazionali*", tra cui i rifiuti da imballaggio, i rifiuti organici, i rifiuti inerti e gli scarti della filiera chimica e agroalimentare, dimenticando però le altre filiere del riciclo, per le quali sarebbe stato altrettanto necessario delineare delle linee strategiche. Relativamente alle filiere che invece sono state citate nel documento, sembra emergere una carenza di programmazione, laddove occorre delineare con maggiore chiarezza gli obiettivi, le misure e le tempistiche di attuazione delle stesse, per meglio indicare il percorso circolare a cui le industrie della produzione e del riciclo dovranno tendere.

Gli istituti giuridici da potenziare: EoW, sottoprodotti, GPP, CAM

Come tutti i settori dell'economia, anche quello dei rifiuti basa il suo funzionamento su taluni istituti giuridici fondamentali. Pertanto, come già richiamato nel documento messo in consultazione, occorre rimuovere gli ostacoli che ancora frenano il pieno sviluppo dei seguenti istituti:

- L'*End of Waste* (EoW), ossia la disciplina sui criteri che regolamentano la cessazione della qualifica di rifiuto per le singole frazioni.
- Il sottoprodotto, con cui si favorisce il reimpiego di sostanze o scarti altrimenti (spesso erroneamente) considerati rifiuti.
- Il *Green Public Procurement* (GPP) e Criteri Ambientali Minimi (CAM), con cui "*le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo*

²³ Per un approfondimento si rimanda ai *Position Paper* n. 198: "Rifiuti prodotti dalle imprese: imparando dall'Europa, Laboratorio REF Ricerche, dicembre 2021; n. 191: "Rifiuti speciali: tra prossimità e libero mercato, Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2021.



*ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita*²⁴.

Accelerare l'approvazione dei nuovi decreti per l'EoW

Per quanto concerne l'**EoW**, è necessario **accelerare l'approvazione dei nuovi decreti**, alcuni già in fase avanzata di *iter*, garantendo così in tempi certi e più celeri nuova vita a ingenti quantitativi di rifiuti, come i rifiuti da C&D ("Costruzione e Demolizione") e quelli plastici. Un aiuto, in tal senso, potrebbe arrivare, oltre che da regole certe, dall'introduzione di sistemi di standardizzazione e di certificazione dei materiali pronti al riciclo.

La semplificazione delle procedure autorizzative

In alternativa, o nelle more dei decreti, una maggiore flessibilità può essere ottenuta dalla definizione di specifiche linee guida per gli EoW delle diverse filiere, affidandone l'istruttoria tecnica a gruppi di lavoro che coinvolgano le diverse parti in causa sulla materia. In generale servirebbe snellire gli *iter* autorizzatori, prevedendo canali semplificati e procedure standardizzate, opportunamente validate dagli operatori del settore, in linea con i migliori *standard* di tutela ambientale.

Accrescimento dell'efficacia del sistema di controllo

A fronte della semplificazione delle procedure autorizzative occorre accrescere l'efficacia del sistema di controllo, evolvendo dalla logica dei controlli a campione verso un'attività ispettiva e repressiva orientata da analisi di rischio, a partire dalle attività o dai flussi più problematici, da quelli più esposti a infiltrazioni criminali, o dove maggiori sono le conseguenze per la salute, per l'ambiente, per la sicurezza e la continuità della gestione.

Linee guida per i sottoprodotti

La **definizione di linee guida** specifiche può essere un'opzione per semplificare il *framework* anche con riferimento ai **sottoprodotti**, che si scontrano con gravi problemi di indeterminazione regolamentare e dubbi interpretativi (anche giurisprudenziali), parallelamente al rafforzamento di quanto già specificato per la **simbiosi industriale**, che può rappresentare un canale decisivo per il pieno dispiegarsi dell'istituto, agendo spesso in termini di qualità dei processi e di inedite sinergie.

Circa quest'ultimo aspetto, potrebbe essere utile prevedere una diffusione più ampia, facilitata dagli strumenti digitali, delle informazioni relative alle realtà circolari del Paese e alle progettualità in essere. Il tutto, per favorire la diffusione delle *best practices* e la creazione facilitata di forme di *networking* tra soggetti economici affini.

L'applicabilità del GPP e dei CAM per favorire la transizione ecologica

Per quanto afferisce al sistema del **GPP** e dei **CAM**, è necessario agire per renderlo automaticamente applicabile, oltre che efficace. Al riguardo, con la Strategia si potrebbe statuire l'**obbligatorietà dell'applicazione dei CAM esistenti nelle gare pubbliche, rendendo finalmente effettivo il Piano d'Azione Nazionale per il GPP (PAN-GPP), che rimane al momento uno dei casi più eclatanti di provvedimento a favore della transizione ecologica rimasto sostanzialmente "lettera morta"**. Così facendo, il GPP potrebbe assurgere realmente al ruolo di volano della domanda per i materiali riciclati e i prodotti che contengono materie da riciclo.

Parimenti, le migliori pratiche che caratterizzano i CAM di un certo ambito merceologico andrebbero estese, in base all'applicabilità tecnica, ad altri ambiti. Con ciò, andando ad uniformare le linee specifiche di sviluppo dei criteri in uso nei diversi CAM.

A titolo esemplificativo, si segnalano dei possibili interventi relativamente ai c.d. "CAM Strade" e "CAM Edilizia". Da un lato, il MiTE dovrebbe procedere al completamento dei CAM per l'affidamento dei servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione delle infrastrutture. Dall'altro lato, la PA dovrebbe applicare le disposizioni e i criteri per l'edilizia, garantendo una domanda robusta per il mercato degli aggregati riciclati e promuovendo anche

²⁴ Fonte: <https://gpp.mite.gov.it/>.



sistemi di *rating* per l'edilizia sostenibile. Sotto questo punto di vista, potrebbe essere opportuno dotare le stazioni appaltanti di "bandi di gara-tipo" e/o di linee guida che forniscano ai funzionari pubblici un supporto sul corretto inserimento dei CAM nella documentazione di gara. Nei confronti di questi ultimi, andrebbero anche previsti momenti formativi per accompagnare tale processo di innovazione procedurale, non sempre conosciuto e compreso fino in fondo.

Il monitoraggio dei CAM

Inoltre, non è secondaria la fase a valle dell'implementazione dei CAM, ovvero quella di monitoraggio. L'istituzione di un organismo di controllo sull'applicazione dei CAM, che di frequente vengono previsti ma nella pratica non rispettati, potrebbe accrescere l'efficacia dello strumento.

IL POTENZIAMENTO DEGLI ISTITUTI GIURIDICI PER IL SETTORE DEI RIFIUTI



Fonte: Laboratorio REF Ricerche

Come sostanziare la gerarchia dei rifiuti? EPR, CdR e riforma dell'ecotassa

Ancorché vi siano dei riferimenti generici alla gerarchia dei rifiuti, nella versione definitiva della Strategia occorrerebbe rinforzare il riferimento. Non soltanto perché la gerarchia costituisce la bussola delle opzioni da scegliere, in termini di esternalità negative arrecate all'ambiente, ma anche perché rappresenta in maniera semplificata tutto l'insieme di politiche sottese alla prevenzione e alla gestione dei rifiuti.

La centralità dei sistemi EPR

In primo luogo, la Strategia dovrebbe partire affermando la centralità del ruolo dei sistemi EPR nel campo della prevenzione, dal momento che la loro istituzione avviene "al fine di rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti"²⁵. Inoltre, i regimi EPR dovrebbero prevedere misure che incoraggiano "lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e componenti dei prodotti adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti"²⁶. La Strategia, insomma, nell'insieme dei provvedimenti ipotizzati dovrebbe prevedere anche di calibrare meglio tali regimi in quest'ottica di prevenzione.

²⁵ Ai sensi dell'Art.178-bis del TUA.

²⁶ Ibidem.



Una conferma, questa, della trasversalità delle misure e dei soggetti chiamati a sostanziare la gerarchia, a cui pertanto la Strategia deve tributare un'attenzione maggiore.

I Certificati del Riciclo (CdR) e la riforma dell'ecotassa

In tal senso, la Strategia sarebbe la cornice più adatta per l'introduzione di due strumenti economici che sostanzino il principio della gerarchia dei rifiuti:

- L'indicazione di uno strumento concreto, come quello dei **Certificati del Riciclo (CdR)**²⁷, per sostanziare la creazione di un mercato robusto per le MPS.
- La previsione di una **riforma dell'ecotassa**²⁸ (il c.d. "tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti"), per rendere lo smaltimento in discarica sconveniente.

LA GERARCHIA DEI RIFIUTI

Strategie e principali attività corrispondenti



Fonte: D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205

L'utilità dei Certificati del Riciclo

I CdR garantirebbero la copertura del costo minimo efficiente per assicurare l'effettivo riciclo e il raggiungimento di obiettivi di riciclaggio anche più ambiziosi dei **target** europei, offrendo all'industria domestica del riciclo quella protezione dagli andamenti incerti dei prezzi delle MPS, e delle sottostanti materie prime vergini, che ne mettono a rischio le attività. Si tratta di uno strumento economico di mercato complementare ai sistemi di **compliance** all'EPR che permetterebbe di assolvere in maniera efficiente agli obblighi e/o obiettivi di riciclaggio, laddove previsti.

²⁷ Per un approfondimento si rimanda ai *Position Paper* n. 192: "Certificati del Riciclo: il secondo pilastro della responsabilità estesa", Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2021; n. 171: ""Certificati del Riciclo". L'anello mancante", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2021.

²⁸ Per un approfondimento si rimanda al *Position Paper* n. 163: "Una tassazione ambientale poco "green"", Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2020.



Incentivi fiscali

Allo scopo di stimolare la domanda di prodotti riciclati, agli strumenti di mercato sarebbe opportuno affiancare **incentivi fiscali per materiali e prodotti "circolari"**, che svolgano la funzione di rendere più convenienti le MPS rispetto ai prodotti vergini. Le linee programmatiche del MiTE negli intenti sembrano andare proprio in questa direzione, ponendo tra gli orientamenti strategici la creazione di un mercato competitivo delle MPS e uno sviluppo della fiscalità favorevole all'economia circolare, ma senza entrare nel merito degli strumenti, se non richiamando le misure già contenute nel PNRR e nella Legge di Bilancio. Tra queste rileva il credito di imposta *green* inserito nel Piano Transizione 4.0, che però non è sufficiente a guidare la transizione delle imprese verso la circolarità.

Occorrerebbe, dunque, **sfruttare in maniera decisa la leva fiscale** e definire puntualmente un piano di attuazione di incentivi o disincentivi che possano orientare i comportamenti delle imprese e l'andamento del mercato, in chiave circolare.

L'aumento dell'ecotassa

L'ecotassa attuale, invece, con aliquote massime mai adeguate e rimaste ferme ai valori di metà Anni '90 e con un valore medio di poco superiore ai 5 euro/tonnellata, si è trasformata in uno dei tanti rivoli del sistema tributario italiano. All'oggi, il peso esercitato sul costo dello smaltimento è trascurabile, non incidendo sui comportamenti dei soggetti economici e veicolando il messaggio distorto che sia possibile continuare ad inquinare, dietro la corresponsione di una modica cifra di indennizzo.

Al riguardo, urge attuare un progressivo innalzamento del tributo che passi, in primo luogo, dall'allineamento delle aliquote vigenti al tetto massimo di 25,82 euro/tonnellata e, successivamente, per la chiusura dei divari che ci separano dalle migliori esperienze europee.

Biometano (avanzato): *trait d'union* tra economia circolare e transizione energetica

Un ulteriore fattore che potrebbe essere approfondito, rispetto a quanto già esplicitato, nella Ri-forma oggetto di analisi è il ruolo del biometano (avanzato), quale elemento di congiunzione tra l'economia circolare e la transizione energetica. La produzione di biocarburanti (avanzati), ivi incluso il biometano, a partire dai rifiuti costituisce, infatti, un'opzione di *first best* sia per il sistema energetico sia per la gestione del ciclo dei rifiuti, consentendo benefici ambientali netti e sufficienti margini economici in grado di remunerare i capitali investiti.

Da un lato, tale operazione consente di disporre di fonti energetiche pulite in grado di sostituire le corrispettive fossili senza eccessivi problemi tecnici, riducendo contestualmente la dipendenza energetica dall'Estero e le emissioni climalteranti nell'atmosfera. Dall'altro lato, ciò permette di trovare un'adeguata valorizzazione per quantitativi di rifiuto che altrimenti rischierebbero di finire in discarica, ottemperando così ai principi dell'economia circolare.

Biocarburanti: fonte energetica pulita e valorizzazione dei rifiuti alternativa alla discarica

Un approfondimento ulteriore all'interno della Strategia, in particolare sottolineando il ruolo in tal senso del biometano, può essere l'occasione per dettare gli orientamenti di *policy* sul tema, in una fase in cui è in corso la revisione della normativa incentivante del settore. Pertanto, appare necessario riaffermare la centralità di tutte le tipologie di biocarburanti, compreso il biometano da FORSU, affinché gli strumenti incentivanti possano essere allineati con le nuove indicazioni strategiche.

Del resto, sarebbe controproducente per l'intero Sistema-Paese che il potenziale insito in ogni comparto non venisse adeguatamente valorizzato o ricompreso, proprio nel momento di definizione delle strategie e degli strumenti per i prossimi anni.



I BIOCARBURANTI: ECONOMIA CIRCOLARE E TRANSIZIONE ENERGETICA



Fonte: Laboratorio REF Ricerche

CONCLUSIONI

Nel PNRR, per il ciclo dei rifiuti, a rilevare è in particolare il pilastro delle riforme, mentre quello degli investimenti appare essere secondario, dal momento che consta di 2,1 miliardi di euro, a fronte di un totale di circa 200 miliardi di euro ricompresi nel Piano. Ben diverso, invece, è il discorso in materia di riforme, ove sono stati inseriti due grandi interventi: la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare e il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR).

La transizione verso una gestione dei rifiuti più efficiente ed efficace passa, dunque, soprattutto attraverso l'adeguata implementazione di tali riforme, prima ancora che nello spendere concretamente i pochi fondi stanziati per le infrastrutture impiantistiche.

Se per il PNGR è stata da poco avviata la fase di *scoping* per la VAS, la Strategia ha visto una fase di consultazione di due mesi, ove i diversi *stakeholder* hanno potuto far pervenire al MiTE i propri orientamenti sul documento preliminare della Riforma, la cui definitiva adozione è prevista entro la metà del 2022.

Nel complesso, si tratta di una "buona" Strategia che contiene un ampio ventaglio di linee programmatiche. Tuttavia, è parso opportuno indicare quelle linee di *policy* che, se inserite nel documento finale, potrebbero rendere "ottimale" la Riforma.

Innanzitutto, una qualsivoglia strategia deve contenere un'indicazione chiara dei **tempi** e delle **risorse** necessari alla sua attuazione. Elementi, questi, che nel documento messo in consultazione dal MiTE appaiono mancare del tutto.



Parimenti, sarebbe opportuno dedicare maggiore attenzione ai **rifiuti speciali** che rappresentano la quota prevalente del mondo dei rifiuti e che presentano anch'essi delle criticità di gestione, ponendo un'attenzione particolare sui rifiuti speciali delle filiere del riciclo e coinvolgendo direttamente il settore privato. L'integrazione dei flussi degli urbani (sotto privata) con gli speciali (a mercato) rappresenta la vera frontiera per una razionalizzazione della *governance* complessiva, soprattutto nell'efficiamento della catena del valore.

Altrettanto importante, accanto al fabbisogno impiantistico, è puntare in maniera convinta su innovative forme di **osmosi industriale/circolare**, sfruttando una prerogativa tipica del modello economico della c.d. "Terza Italia", ossia dei distretti produttivi fortemente integrati nelle rispettive comunità, la vera ossatura produttiva italiana. Del resto, l'Italia è un Paese manifatturiero dedito al riciclo per esigenza (carenza di materie prime) e vocazione (piccola e media impresa protesa naturalmente a valorizzare ogni opportunità), sin da prima che si cominciasse a parlare di sostenibilità.

Inoltre, anche gli istituti giuridici fondamentali dell'**End of Waste**, del **sottoprodotto**, del **GPP** e dei **CAM** necessitano di interventi correttivi, che andrebbero inseriti, o meglio specificati, nella Strategia, così da permetterne il pieno funzionamento. Sia con strumenti procedurali che con percorsi formativi e di monitoraggio per accompagnare la loro applicazione, fino a farli diventare la regola.

Allo stesso tempo, la concreta declinazione della **gerarchia dei rifiuti** non può esimersi dall'includere almeno i **Certificati del Riciclo**, nuovi **incentivi fiscali** per l'impiego di prodotti "circolari" e una riforma dell'**ecotassa**, senza con questo dimenticare gli altri interventi che consentirebbero, per ciascun livello della piramide, un più elevato rispetto della stessa.

Infine, sarebbe auspicabile riservare una più ampia centralità nel documento ai **biocarburanti**, e in particolare al biometano, producibili anche a partire dai rifiuti (organici). Così facendo, l'economia circolare e la transizione energetica potrebbero realmente trovare un punto di incontro, offrendo una valorizzazione adeguata a delle frazioni di rifiuto che altrimenti finirebbero in discarica.

L'integrazione di queste tessere del mosaico necessita inevitabilmente di una visione politica, laica e lungimirante, che sappia fare sintesi per avviarsi sulla strada della transizione ecologica, creando - al tempo stesso - consenso e benessere per l'intera collettività.