

**ARPAT - DIREZIONE TECNICA - Settore VIA/VAS**  
Via Porpora, 22 - 50144 - Firenze

N. Prot: Vedi segnatura informatica cl.: **DV.01/452.1** del 27 dicembre 2021 a mezzo: PEC

per Arch. Carla Chiodini  
**Presidente del NURV**  
c/o Settore VIA VAS  
Regione Toscana  
PEC: [regionetoscana@postacert.toscana.it](mailto:regionetoscana@postacert.toscana.it)

Autorità Competente  
**Ministero della Transizione Ecologica (MiTE)**  
DG per la Crescita Sostenibile e la qualità dello Sviluppo -  
Divisione V - Sistemi di Valutazione Ambientale  
PEC: [CRESS@pec.minambiente.it](mailto:CRESS@pec.minambiente.it)

Autorità Proponente - Procedente  
**Ministero della Transizione Ecologica (MiTE)**  
Direzione generale per l'Economia Circolare  
PEC: [ECL@PEC.minambiente.it](mailto:ECL@PEC.minambiente.it)

**Oggetto:** Contributo istruttorio sul Rapporto preliminare di VAS – fase preliminare di VAS del PNGR-Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti [ID: 7717].

**Riferimento:** nota dell'Autorità procedente - Proponente di avvio della procedura di VAS (prot. ARPAT n. 95106 del 7/12/2021, prot. MiTE n. 137162.07 del 7/12/2021), nota del NURV avente oggetto: "Avvio procedimento semplificato ai sensi dell'art. 10 del regolamento interno approvato con D.G.R. 478/2021. «Programma Nazionale Gestione Rifiuti (PNGR)» – Rapporto preliminare di VAS [ID: 7717] . Proponente: Ministero della Transizione Ecologica - Direzione generale per l'Economia Circolare. Espressione del NURV ai sensi dell'art. 33 della L.R. 10/2010" (prot. ARPAT n. 95773 del 10/12/2021, prot. R.T. n. 479389 del 10/12/2021).

**Autorità Procedente/Proponente:** è il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) - Direzione generale per l'Economia Circolare;

**Autorità Competente:** Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) DG per la Crescita Sostenibile e la qualità dello Sviluppo - Divisione V - Sistemi di Valutazione Ambientale.

Il NURV, in qualità di soggetto con competenze ambientali (SCA), si esprime ai sensi dell'art. 33 della L.R. 10/2010.

**Documentazione oggetto del contributo:** è quella indicata nella nota dell'Autorità procedente - Proponente sopra indicata<sup>1</sup>, protocollata con prot. ARPAT n. 95372 del 9/12/2021, e consiste nel Rapporto Preliminare di VAS (di seguito RP) denominato:

“PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI - PROCEDURA DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA - Rapporto Preliminare Ambientale” (dicembre 2021).

*Si trasmettono le seguenti osservazioni predisposte in collaborazione con il Settore indirizzo Tecnico delle Attività di ARPAT.*

Si ricorda che ARPAT fornisce il proprio contributo in qualità di Ente con competenze in materia ambientale, secondo quanto previsto dalla L.R. 30/2009.

<sup>1</sup> Reperibile presso il sito internet del MiTE: <https://va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/8199/12062>.

## CONTENUTI DEL RAPPORTO PRELIMINARE E OSSERVAZIONI

Nella Premessa del RP è specificato quanto segue:

*«Il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) costituisce uno strumento di indirizzo per le Regioni e le Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti. Tale strumento è previsto e definito dall'articolo 198-bis del decreto legislativo 3 aprile 2005, n. 152, introdotto dal decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116.»*

*il PNGR «è in sede di prima applicazione e costituisce una riforma strutturale necessaria per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), prevista nella relativa Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 1 – Economia circolare e agricoltura sostenibile, il cui ambito d'intervento è finalizzato a migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento dei rifiuti, colmando il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro-Sud e realizzando progetti flagship altamente innovativi per filiere strategiche, quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche.»*

*«Ai fini della predisposizione del PNGR, la competente Direzione per l'Economia Circolare (DG ECI) del Ministero della Transizione Ecologica ha istituito un Tavolo tecnico istituzionale, a cui hanno partecipato le Regioni, le due Province Autonome, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), e l'Autorità di Regolazione per energia Reti e Ambiente (ARERA), nell'ambito del quale sono state definite le linee necessarie per sviluppare un Programma condiviso.»*

Dal punto di vista della procedura di VAS il proponente ha scelto di procedere direttamente con la fase preliminare di VAS, invece che con la verifica di assoggettabilità prevista dal comma 1, art. 198-bis del D.Lgs. 152/2006, sia per la portata del PNGR sia per ridurre i tempi nel caso in cui dalla verifica fosse derivata comunque la necessità di sottoposizione a VAS.

Dal punto di vista dei contenuti nel RP è più volte specificato che *«Competerà [...] ai successivi Piani regionali di gestione dei rifiuti la puntuale previsione degli interventi strutturali da realizzare e la loro ubicazione, il cui impatto sull'ambiente sarà valutato, in sede di pianificazione, nell'ambito di una ulteriore e specifica procedura di VAS e, successivamente, in sede di concreta realizzazione, nell'ambito di dedicati procedimenti di VIA.»*

Nell'Allegato 2 al RP è riportato il "Quadro normativo in materia di rifiuti e pianificazione"; in esso vengono citate solo le ultime norme nazionali derivanti dal recepimento delle direttive del pacchetto economia circolare con particolare riferimento agli aspetti legati alla pianificazione. Se l'intenzione è quella definire un quadro riguardante anche il tema dei rifiuti, si ritiene necessario che siano citate anche le norme relative al tema del recupero, come ad esempio i decreti ministeriali sulle procedure semplificate (D.M. 5/2/1998 per i rifiuti non pericolosi, D.M. 161/2002 per i rifiuti pericolosi) e quelli che regolamentano la cessazione della qualifica di rifiuto per specifiche tipologie di rifiuto (D.M. 69/2018<sup>2</sup> sul conglomerato bituminoso, D.M. 62/2019<sup>3</sup> sui prodotti assorbenti per la persona, D.M. 78/2020<sup>4</sup> sulla gomma vulcanizzata da pneumatici fuori uso, D.M. 188/2020<sup>5</sup> su carta e cartone). Si segnala inoltre che sono intervenute ulteriori modifiche al D.Lgs. 152/2006, ad esempio quelle introdotte dal D.L. 77/2021<sup>6</sup> e Legge 108/2021 di conversione, che ha modificato, tra le altre cose, l'art. 184-ter "Cessazione della qualifica di rifiuto" dove sono definiti i criteri per la fine rifiuto caso per caso (comma 3).

Si ritiene inoltre che sarebbe utile rendere consultabile la piattaforma Monitorpiani al Sistema Agenziale

- 2 Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.
- 3 Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di prodotti assorbenti per la persona (Pap), ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.
- 4 Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso, ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.
- 5 Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di carta e cartone, ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.
- 6 Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

(SNPA) per poter seguire il monitoraggio delle azioni previste dal PNGR.

Al *Paragrafo 1.1* sono riportati gli obiettivi generali del PNGR.

Con riferimento al *Paragrafo 1.4 La gestione dei rifiuti e l'impiantistica* si ritiene necessario che siano fornite indicazioni più precise sulle codifiche da attribuire alle operazioni di recupero (e smaltimento) in modo da avere informazioni più attendibili e confrontabili.

In generale si ritiene necessaria una maggiore chiarezza nella presentazione dei dati (RU e RS), che potrebbero essere trattati in maniera differenziata in modo da rendere più lineari e comprensibili le azioni conseguenti messe in campo.

Considerata la modifica del metodo di calcolo per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 205-bis del D.Lgs. 152/2006, si ritiene necessario un inquadramento puntuale dei risultati conseguiti dalle singole Regioni.

Si ritiene inoltre opportuno un censimento delle varie operazioni messe in campo per favorire il raggiungimento degli obiettivi, ripartite per singolo obiettivo.

In riferimento alle azioni utili al fine del raggiungimento degli obiettivi sarebbe opportuna una maggiore incisività nell'emanazione dei decreti ministeriali che stabiliscano le condizioni di fine rifiuto per specifiche tipologie di rifiuto (ad esempio: rifiuti derivanti da costruzione e demolizione) che darebbero una spinta al recupero e permetterebbero, nel caso di "fine rifiuto" attribuito in altre norme (ad esempio fertilizzanti, biometano), di raccordarsi meglio con la normativa ambientale per gli aspetti di pertinenza.

In riferimento alle azioni utili al fine del raggiungimento degli obiettivi si sottolinea la necessità di emanazione del decreto ministeriale sulla preparazione per il riutilizzo<sup>7</sup> su cui si fonda gran parte della politica della prevenzione e del raggiungimento degli obiettivi.

Con riferimento a quanto riportato al *Paragrafo 1.8* si richiede di indicare nel RA fra le misure per la promozione del recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione il Documento SNPA 89/2016.

Si auspica che il PNGR individui misure di sostegno per il mercato del riciclo evidenziando anche quelle già emanate (ad esempio: Decreto MiTE del 6/10/2021 che reca disposizioni attuative del credito di imposta sui prodotti da riciclo e riuso).

Per quanto riguarda il censimento impiantistico che sarà fornito nel Programma e nel Rapporto Ambientale (di seguito RA), si auspica un'analisi che non individui solo gli squilibri territoriali bensì che precisi le carenze per tipologia di flussi e di impianti.

Al *Paragrafo 2.1 Ambito di influenza e inquadramento ambientale del PNGR*:

- viene indicato che «L'ambito di influenza territoriale del Programma è considerato coincidente con il territorio nazionale»;
- è riportato un elenco degli aspetti ambientali ritenuti pertinenti con il PNGR dal proponente, sui quali sarà condotta l'analisi di contesto nel RA, ma non è riportato un primo set di indicatori relativi a tali aspetti;
- è indicato che i settori produttivi, che saranno analizzati nel RA in quanto maggiormente correlati al PNGR, saranno energia, mobilità e trasporti, agricoltura. Si ritiene, viste anche le considerazioni presenti nel RP, che sarebbe opportuno considerare tra i settori produttivi interessati dalle azioni del PNGR almeno anche le attività estrattive, le costruzioni e le attività manifatturiere (es. AEE, tessili), oltre alla gestione delle acque e dei rifiuti.

Al *Paragrafo 3.1 Analisi di coerenza esterna* in merito agli obiettivi di sostenibilità riportati nella *Tabella 3-1 Sintesi degli obiettivi ambientali* si osserva quanto segue:

- per *Energia ed Emissioni* si fanno presenti le recenti novità in materia di emissioni climalteranti: "La Nuova strategia dell'Ue di adattamento ai cambiamenti climatici", COM(2021) 82 final del 24.2.2021<sup>8</sup> e la così detta "Legge sul clima" REGOLAMENTO (UE) 2021/1119 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 30 giugno 2021 entrato in vigore il 29/7/2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050 e che tal fine indica che «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una

<sup>7</sup> Comma 3 dell'art. 214-ter "Determinazione delle condizioni per l'esercizio delle operazioni di preparazione per il riutilizzo in forma semplificata".

<sup>8</sup> Si veda il seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=COM:2021:82:FIN&qid=1614687973774&from=IT>.

riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030»;

- per *Uso e consumo di suolo* la Commissione Europea ha approvato la “Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 - Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima”, COM(2021) 699 final del 17.11.2021<sup>9</sup>.

Pertanto si suggerisce nel RA di prendere in considerazione per l'individuazione degli obiettivi ambientali di riferimento del PNGR anche i più recenti atti di indirizzo e di attuazione dell'European Green Deal.

Si suggerisce inoltre di considerare tra i piani e programmi che saranno considerati nel RA per la verifica di coerenza con il PNGR anche il Programma Operativo Nazionale FEAMPA 2021-2027 Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura, attualmente in fase di istruttoria tecnica CTVIA presso il MITE (fase preliminare di VAS), per le implicazioni relative agli obiettivi di prevenzione e gestione dei rifiuti marini tra cui quelli derivanti da pesca e acquacoltura.

Al capitolo 4 *GENERAZIONE E VALUTAZIONE DELLE ALTERNATIVE* del RP sono riportate alcune preliminari e generali indicazioni su come saranno valutate le alternative del PNGR nel RA.

Al capitolo 5 *ELEMENTI PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI EFFETTI AMBIENTALI DEL PROGRAMMA E IL PRINCIPIO DNSH* del RP sono riportate (Tabella 5-1) alcune indicazioni preliminari sulle componenti ambientali e i fattori antropici potenzialmente interessati dagli impatti delle attività legate al ciclo di gestione dei rifiuti, mentre non viene fornita un'identificazione preliminare dei possibili impatti ambientali delle azioni/misure del PNGR.

Viene poi indicato che nel RA «sarà effettuata un'analisi qualitativa degli effetti ambientali rispetto alle diverse misure del Programma che metterà in correlazione gli aspetti ambientali interessati con ciascuna misura».

Si sottolinea l'importanza che nel RA le analisi degli impatti ambientali - sia positivi sia negativi - del PNGR siano espone in modo circostanziato e ripercorribile, associandoli alle misure come anticipato nel RP, e che sia chiaramente illustrato il percorso di scelta tra alternative accennato nel RP. Si suggerisce al proposito di utilizzare metodi di confronto e scelta tra le alternative che permettano di documentare tale percorso, quali ad esempio analisi costi-benefici e analisi multicriteriali, e che siano previste misure di mitigazione degli eventuali impatti negativi che vadano esse stesse a far parte delle misure del PNGR.

Al capitolo 7 *INDICAZIONI PRELIMINARI SUI CONTENUTI DEL PIANO DI MONITORAGGIO* sono riportate alcune indicazioni metodologiche secondo cui sarà impostato il monitoraggio.

In generale si fa presente l'opportunità di prevedere che, ai fini della verifica e rendicontazione dell'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale del Programma, siano utilizzati indicatori e dati derivanti dai piani che attueranno gli indirizzi del PNGR, quali i Piani Regionali di gestione dei rifiuti.

Visto inoltre quanto indicato nel *paragrafo 2.1 Ambito di influenza e inquadramento ambientale del PNGR* e nel *paragrafo 7.1 Impostazione metodologica del monitoraggio ambientale (Tabella 6.2 Obiettivi ambientali e Indicatori di contesto)* si raccomanda nel RA di approfondire e finalizzare tali informazioni sugli aspetti effettivamente relativi all'ambito e alle misure del PNGR, compiendo una “lettura critica” del quadro conoscitivo ambientale sugli aspetti ambientali effettivamente interessati dal PNGR.

Per quanto riguarda i dati sui rifiuti, ci si attende che nel RA siano previsti indicatori di monitoraggio non solo sul raggiungimento degli obiettivi, ma anche sulla realizzazione effettiva degli impianti; inoltre si suggerisce di valutare l'opportunità di prendere in considerazione, sia per il quadro conoscitivo sia per il monitoraggio, anche i dati relativi ai rifiuti marini e i dati disponibili sul monitoraggio di microplastiche nei corpi idrici, problematiche accennate nella *Tabella 5-1* tra gli impatti delle attività legate al ciclo di gestione dei rifiuti.

Si fa notare che all'interno della *Tabella 6.2*, a pag. 53, per le risorse naturali non è riportato alcun indicatore di contesto.

Infine si osserva che nel RP viene indicato che il monitoraggio sarà effettuato dall'Autorità Procedente in collaborazione con l'Autorità Competente, anche avvalendosi del sistema delle Agenzie Ambientali e di

<sup>9</sup> Si veda il seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=EN>.

ISPRA. In merito al ruolo dell'Agenzia nelle attività di monitoraggio, si fa presente che eventuali attività di monitoraggio aggiuntive, che esulino dalle attività istituzionali già effettuate da ARPAT, vanno programmate, organizzate e regolate con accordi specifici ai sensi della L.R. 30/2009.

Al capitolo 8 *CONTENUTI E STRUTTURA DEL RAPPORTO AMBIENTALE* sono elencati i contenuti che avrà il RA come estratti dalla normativa (art. 13 e Allegato VI, Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006).

Firenze, 27 dicembre 2021

Responsabile del Settore VIA/VAS  
Dott. *Antongiulio Barbaro*\*

---

\* Documento informatico sottoscritto con firma digitale ai sensi del D.Lgs 82/2005. L'originale informatico è stato predisposto e conservato presso ARPAT in conformità alle regole tecniche di cui all'art. 71 del D.Lgs 82/2005. Nella copia analogica la sottoscrizione con firma autografa è sostituita dall'indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile secondo le disposizioni di cui all'art. 3 del D.Lgs 39/1993.