



Roma, 29 aprile 2022
Prot. 670/2022/AMB – LM/am

Spett.le
**Direzione Generale
Valutazioni Ambientali (VA)**
Ministero della Transizione
Ecologica

PEC: va.consultazioni@pec.mite.gov.it

Oggetto: consultazione pubblica per la Valutazione Ambientale Strategica relativa al Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti

Spettabile Direzione,

da tempo Utilitalia ha evidenziato la necessità che l'Italia si dotasse di una **Strategia nazionale per la gestione dei rifiuti** in grado di affrontare, con un approccio multilivello, integrato e unitario, la sfida della transizione verso un'economia circolare. La transizione richiede infatti interventi molteplici e coordinati che oltre alla pianificazione dei flussi e all'individuazione dei fabbisogni, investono anche il piano normativo, quello economico e fiscale, quello della governance, quello della regolamentazione e anche quello regolatorio (ARERA). Inoltre la gestione dei rifiuti non è più un problema relegato ai singoli territori ma un'occasione di sviluppo che richiede una prospettiva più ampia, che investa direttamente la politica industriale, ambientale ed energetica dell'Italia (e per molti versi della stessa Unione Europea). Di questa strategia il **Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti** previsto dall'art. 198-bis del D.lgs 152/2006 può rappresentare un importante strumento.

Per queste ragioni, già a febbraio 2021 Utilitalia aveva elaborato un documento di posizionamento sul tema ricco di spunti e proposte, con l'obiettivo di avviare un confronto costruttivo per sfruttare al meglio questa grande opportunità.

Alla luce di queste premesse, Utilitalia accoglie con favore l'avvio della consultazione pubblica sulla proposta di Programma nazionale di Gestione per la Gestione dei Rifiuti, a cui ha voluto partecipare con documento allegato alla presente, frutto del confronto interno alla propria compagine associativa.

Per completezza, si allega anche il documento di posizionamento del febbraio 2021.

Si rimane a disposizione per ogni eventuale necessità di chiarimento o approfondimento.

Un cordiale saluto

Il Direttore Settore Ambiente

(Luca Mariotto)

All.ti: c.s.



**PROGRAMMA NAZIONALE
PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI**
Osservazioni alla Proposta di Programma

PREMESSA

Da tempo Utilitalia ha evidenziato la necessità che l'Italia si dotasse di una **Strategia nazionale per la gestione dei rifiuti** in grado di affrontare, con un approccio multilivello, integrato e unitario, la sfida della transizione verso un'economia circolare. La transizione richiede infatti interventi molteplici e coordinati che oltre alla pianificazione dei flussi e all'individuazione dei fabbisogni, investono anche il piano normativo, quello economico e fiscale, quello della governance, quello della regolamentazione e anche quello regolatorio (ARERA). Inoltre la gestione dei rifiuti non è più un problema relegato ai singoli territori ma un'occasione di sviluppo che richiede una prospettiva più ampia, che investa direttamente la politica industriale, ambientale ed energetica dell'Italia (e per molti versi della stessa Unione Europea). Di questa strategia il **Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti** previsto dall'art. 198-bis del D.lgs 152/2006 può rappresentare un importante strumento. Per queste ragioni, già da febbraio 2021 Utilitalia aveva elaborato un documento di posizionamento sul tema ricco di spunti e proposte – che si allega al presente documento –, con l'obiettivo di avviare un confronto costruttivo per sfruttare al meglio questa grande opportunità. Pertanto, Utilitalia accoglie con favore l'avvio della consultazione pubblica sulla proposta di Programma nazionale di Gestione per la Gestione dei Rifiuti.

LE PROPOSTE CONDIVISIBILI

Si evidenziano innanzitutto gli elementi di qualità della proposta ministeriale, rispetto ai quali Utilitalia esprime un giudizio sostanzialmente positivo, in alcune occasioni circostanziato da specifiche considerazioni di merito e metodo.

Innanzitutto si coglie con favore la decisione di supportare la pianificazione nazionale e regionale con uno studio scientifico¹ che si avvale dell'**analisi dei flussi** e dell'**analisi LCA**. Approccio che consente di rappresentare correttamente la complessità del sistema, le interazioni fra le sue molteplici parti, i flussi in gioco, e anche di indicare le soluzioni migliori dal punto di vista ambientale. Nel proprio documento di posizionamento Utilitalia evidenziava l'importanza di poggiare ogni valutazione alla base del PNGR su un **metodo** rigorosamente "**science based**", servendosi di dati reali e metodologie consolidate e riconosciute a livello internazionale. Si ritiene che questa attesa sia stata soddisfatta. D'altra parte, la bontà del lavoro pare confermata anche dal fatto che i risultati relativi agli assetti organizzativi che garantirebbero i minori impatti ambientali appaiono coerenti con quelli della letteratura scientifica di settore. In questo contesto, richiedere alle stesse Regioni di applicare l'analisi dei flussi e l'LCA nella propria pianificazione, consentirà sicuramente di migliorare la descrizione della situazione attuale, di effettuare una stima più realistica dei fabbisogni di trattamento nonché di formulare scenari più adeguati. Unica perplessità riguarda la capacità delle Regioni di acquisire e processare l'elevato numero di informazioni e dati che servono ad analisi di questo tipo, e l'opportunità di individuare più nel dettaglio una metodologia comune, che renda l'utilizzo di questi strumenti coerente da parte delle diverse Regioni. Va infatti evidenziato che la conoscenza della composizione merceologica dei rifiuti è di primaria importanza nell'ambito della valutazione dei flussi e di conseguenza del gap impiantistico e degli scenari evolutivi del sistema e che questo porterà necessariamente le Regioni a disporre di campagne analitiche solide e rappresentative. In tale senso sarebbe opportuno definire i relativi protocolli di analisi per garantirne la rappresentatività come anche essere consapevoli che non tutto ciò che in astratto viene imputato come recuperabile può essere poi effettivamente recuperato con le tecnologie attuali e quindi sono necessari criteri uniformi per avallare tale valutazione.

¹ ISPRA, 2022, *Analisi dei Flussi dei rifiuti urbani come supporto dell'elaborazione della pianificazione nazionale della gestione dei rifiuti urbani e base per il Life Cycle Assessment*, Relazione Final, ISPRA, Roma.

Si valutano altresì molto importanti gli elementi che seguono:

la **preferenza riconosciuta per la programmazione futura ad alcune soluzioni di gestione dei rifiuti** che hanno dimostrato, grazie all'utilizzo coordinato dell'analisi dei flussi e dell'LCA, performance ambientali migliori rispetto alle alternative oggi possibili. È il caso della digestione anaerobica con produzione di biometano, preferita rispetto alle altre forme di gestione dei rifiuti organici; è il caso dell'incenerimento diretto con recupero di energia, preferita ad altre forme di gestione del rifiuto indifferenziato residuo. Avviare a recupero energetico gli scarti della selezione delle raccolte differenziate e dei pretrattamenti degli impianti di riciclo appare invece, oltre che una pratica preferibile sotto il profilo dell'LCA, una necessità legata al fatto di dover conseguire gli obiettivi di riduzione dello smaltimento dei rifiuti urbani e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento;

la priorità che il PNGR riconosce alla necessità di **colmare i gap infrastrutturali**, e in particolare gli **squilibri tra le regioni** sotto il profilo della **dotazione impiantistica**, quale strumento principale per migliorare la sostenibilità, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità nella gestione dei rifiuti riducendo gli impatti ambientali connessi al conferimento in discarica e al trasporto fuori regione di grandi quantitativi di rifiuti;

aver ribadito l'obbligo in capo a ogni Regione di **«garantire la piena autonomia per la gestione dei rifiuti urbani non differenziati e per la frazione di rifiuti derivanti da trattamento dei rifiuti urbani destinati a smaltimento»**. In questo contesto si ritiene importante anche aver ribadito che, nella valutazione del fabbisogno di smaltimento dei rifiuti indifferenziati, le Regioni debbano tenere in considerazione anche i flussi derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, affinché il fabbisogno non venga artificialmente sottostimato. Per la stessa ragione si ritiene importante aver ribadito come nella pianificazione regionale si debba tener conto anche dei **rifiuti (scarti) derivanti dagli impianti di selezione delle raccolte differenziate e dagli impianti di recupero e riciclaggio**. Si suggerisce tuttavia di coordinare meglio, cioè in maniera più chiara, le valutazioni relative a queste tre diverse tipologie di rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani (i.e. rifiuti prodotti dai TM/TMB, rifiuti prodotti della selezione delle raccolte differenziate, rifiuti prodotti dei pretrattamenti degli impianti di riciclaggio dei rifiuti urbani, rifiuti prodotti delle operazioni di riciclaggio dei rifiuti urbani) e in particolare di esplicitare meglio, nella definizione dei fabbisogni, l'indicazione di considerare anche i flussi derivanti dal riciclaggio dei rifiuti urbani;

che il Ministero abbia utilizzato pienamente le proprie prerogative nella «definizione di criteri generali per l'individuazione delle **macroaree** per la razionalizzazione degli impianti», e che per alcuni flussi (rifiuti urbani indifferenziati e rifiuti derivanti dal loro trattamento, rifiuti derivanti dal trattamento della raccolta differenziata) questi criteri consentano di contemperare il rispetto del principio di prossimità (che investe anche la responsabilizzazione dei territori alla gestione dei propri rifiuti) con le esigenze di sviluppo industriale, trovando probabilmente un giusto equilibrio tra taglia minima, numero e distribuzione (ovvero distanza) degli impianti, così da garantire efficienza sotto il profilo ambientale ed economico.

LE CRITICITA'

Probabilmente la principale criticità della proposta di PNGR riguarda l'**assenza di scenari di produzione e gestione dei rifiuti, e soprattutto di una valutazione del fabbisogno residuo di trattamento allo stato attuale e alla luce degli obiettivi europei** come previsto dalle lettere e) e f) del comma 3 dell'Art. 198-bis del D. Lgs 2006.

È evidente che tale valutazione è un elemento imprescindibile, con scenari che, almeno per i quattro flussi esaminati in dettaglio nella sezione 10 del PNGR, devono riguardare in maniera dettagliata i prossimi 6 anni

e, con una visione meno granulare e più prospettica, traguardare il 2035. Scenari che quindi dovrebbero essere messi in relazione alla capacità attuale effettiva di trattamento offerta dal parco impiantistico e agli obiettivi di gestione definiti dalla normativa, al fine di individuare il fabbisogno residuo di trattamento da soddisfare a breve, medio e lungo termine² da declinare su base locale nel rispetto del principio di responsabilità condivisa e di prossimità. Il PNGR invece delega questo importante compito alle Regioni, le quali potrebbero però fare valutazioni prospettiche non coerenti tra loro o addirittura contrastanti. Purtroppo l'esperienza di questi anni ci dice che questo è uno degli aspetti più delicati perché facilmente oggetto di strumentalizzazione delle forze politiche locali. E in un contesto in cui ogni Regione sarà in condizione di proporre scenari di produzione e gestione "personalizzati", sarà difficile per il governo centrale essere sicuro che "la somma delle parti faccia il tutto". Questa scelta, sicuramente meditata e ponderata, inevitabilmente rende necessariamente meno incisivo lo strumento del PNGR. Ad esempio nel PNGR si dice che *«In alcune aree del Paese il sistema impiantistico è insufficiente a garantire la gestione ottimizzata dei rifiuti indifferenziati mediante recupero energetico e fornire un'alternativa allo smaltimento in discarica»*, ma non si dice quali siano queste regioni, che ovviamente dovrebbero provvedere quanto prima ad azioni finalizzate a colmare il proprio gap per non compromettere la possibilità di raggiungere a livello nazionale l'obiettivo di riduzione del conferimento in discarica entro il 2035.

Altro aspetto critico riguarda il fatto che, per avere un quadro dell'attuale capacità di trattamento, **la proposta di PNGR si riferisce spesso alla sola capacità autorizzata**. A nostro avviso, se non meglio contestualizzato, il dato relativo alla sola capacità autorizzata rischia di essere fuorviante³. Ad esempio, è molto importante che l'offerta di trattamento considerata debba essere quella effettiva (impianti in esercizio), evitando di considerare impianti esistenti solo sulla carta (come avvenne per il DPCM 7 marzo 2016). In questo senso impianti autorizzati, ma non ancora realizzati, dovrebbero poter essere considerati, comunque in una sezione a parte, solo se realisticamente realizzabili. A nostro avviso è opportuno che sia il Ministero stesso a fare questa valutazione, non limitandosi a recepire acriticamente i dati forniti dalle Regioni. È infine opportuno che nella stima dell'offerta di trattamento vengano considerati, anche in questo caso in una sezione a parte, la vita residua delle discariche e gli impianti per i quali è prevista la dismissione e/o il revamping.

Mancano tra i flussi strategici di rifiuti prioritari altre tipologie di rifiuti caratterizzati da criticità gestionali, ad esempio i rifiuti ingombranti e i rifiuti da spazzamento, ma in particolare sono due le frazioni su cui riteniamo necessario attirare una particolare attenzione.

I primi sono i **fanghi di depurazione**, pur essendo questi classificati come rifiuti speciali non pericolosi dotati di specifico codice EER (190805). A questo proposito si evidenzia che la gestione dei fanghi costituisce un problema per i gestori del Servizio idrico integrato a causa delle difficoltà ad individuare destinazioni volte al recupero di materia (a causa di pronunciamenti giurisprudenziali, sindrome NIMBY, mancanza di accettazione sociale, carenza di un aggiornato quadro normativo europeo e nazionale). In Italia vi è poi un'asimmetria impiantistica che causa un flusso di fanghi verso le regioni maggiormente dotate di impianti di trattamento: è dunque opportuno che il PNGR, previa ricognizione, determini i fabbisogni impiantistici ed indichi indirizzi per la pianificazione regionale nel rispetto del principio di prossimità e dei principi dell'economia circolare, quindi riducendo il ricorso ad attività di smaltimento che risultano essere tuttora prevalenti (Rapporto Rifiuti Speciali 2021 ISPRA).

² Nel PNGR ci sono solo generiche valutazioni sul trend tendenzialmente in crescita della produzione totale sia dei rifiuti urbani, sia ("se il quadro di crescita del PIL si mantiene mediamente positivo") dei rifiuti speciali.

³ Non solo perché, come il PNGR scrive, essa potrebbe essere sottostimata (in quanto non oggetto delle dichiarazioni MUD), ma soprattutto perché spesso non traduce l'effettiva capacità installata ed effettivamente operativa.

Il secondo è costituito dalle ceneri (pesanti e leggere) da incenerimento, che pur essendo rifiuti speciali decadono anche dal trattamento degli stessi rifiuti urbani. Si sottolinea a questo proposito che, in coerenza con i principi dell'economia circolare, i metalli recuperati dalle ceneri pesanti vengono conteggiati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclo, mentre la frazione minerale viene avviata a recupero di materia, principalmente per la produzione di cemento o calcestruzzo.

Manca inoltre l'indicazione per le regioni di prevedere una **capacità di riserva (backup)**, da utilizzare in via ordinaria per il soddisfacimento del fabbisogno di trattamento dei rifiuti speciali, cui poter attingere (in analogia ai piani di sicurezza adottati nel sistema energetico nazionale) in momenti di crisi determinati da eventi sistemici e non preventivabili (come, ad esempio, la recente emergenza epidemiologica)⁴.

Più in generale, con riferimento ai rifiuti speciali, appare opportuno sensibilizzare le regioni affinché prevedano il fabbisogno impiantistico anche di questi flussi, nel rispetto del principio di responsabilità condivisa e con l'obiettivo di supportare le attività economiche nella gestione dei loro rifiuti produttivi. Gli ingenti volumi attualmente prodotti nel nostro paese e correttamente inquadrati dal PNRR necessitano di un adeguato sistema impiantistico di riferimento per il loro recupero energetico o smaltimento, quando non idonei ad un recupero tecnicamente o economicamente fattibile. Si consideri che in molti casi l'impiantistica di riferimento può essere, dal punto di vista tecnologico, la medesima per il trattamento degli urbani. La limitata disponibilità di siti per il trattamento finale e la priorità attribuita agli urbani in questi anni ha comportato una significativa lievitazione dei costi.

Da ultimo, ma non per ordine di importanza, l'esclusione della **possibilità della definizione delle macroaree per il trattamento della frazione organica**. Come primo elemento si richiama il concetto della libera circolazione del rifiuto a recupero di cui all'Art. 181 comma 5 del D. Lgs. 152/2006 che costituisce un principio generale che va necessariamente preso a riferimento. In tale contesto si comprende tuttavia come la chiusura del ciclo nel territorio regionale appaia opportuna e necessaria come stimolo per raggiungere l'infrastrutturazione in ambito locale e per evitare le esternalità negative derivanti dal trasporto interregionale dei rifiuti. Non necessariamente però la pianificazione finalizzata alla copertura dei fabbisogni impiantistici, fatta sulla base del principio dell'autosufficienza regionale, va ad impedire la libera circolazione del rifiuto a recupero, come per esempio già fatto oggi da alcune regioni nei propri piani di gestione per i rifiuti speciali. In questo senso tale previsione potrebbe essere mitigata dove l'obiettivo di garantire il recupero della frazione organica trovi disponibilità solo parziale, vuoi per ragioni impiantistiche o di mercato. Nel primo caso infatti, accordi preferenziali con regioni limitrofe costituirebbe un elemento di flessibilità utile per definire una programmazione razionale in via transitoria fino all'adeguamento della capacità delle aree in deficit, nel secondo si potrebbe ipotizzare che la gestione del rifiuto organico di una determinata zona possa essere trattato in un impianto di un'altra regione se, ad esempio, esso sia più vicino al bacino di produzione del rifiuto rispetto ad altri impianti nella stessa regione. In questo modo si potrebbe contemperare il rispetto del principio di prossimità con le esigenze di sviluppo industriale, ricercare un giusto equilibrio tra taglia minima, numero e distribuzione (ovvero distanza) degli impianti, anche andando incontro alla domanda di utilizzo del compost da parte del comparto agricolo locale così da garantire efficienza sotto il profilo ambientale ed economico.

A tal proposito si ricorda che la stessa Autorità di Regolazione affida alle Regioni la possibilità di valutare caso per caso se l'impiantistica territoriale debba o meno essere votata alla chiusura del ciclo regionale.

⁴ La recente emergenza epidemiologica ha messo in evidenza le fragilità del sistema nazionale di gestione dei rifiuti, con particolare riferimento alla capacità di trattamento, tanto che il Ministero dell'ambiente ha dovuto emanare la [circolare N. 22276 del 30/03/2020](#) indicando le misure derogatorie che Regioni e Province autonome avrebbero potuto adottare con ordinanze contingibili e urgenti.

In via generale si ricorda l'importanza di prevedere un periodo transitorio, coerente con la realizzazione della rete impiantistica necessaria, nel quale le limitazioni alla circolazione dei rifiuti previsti dal PNGR possano essere non vincolanti.

I FRONTI DI POSSIBILE MIGLIORAMENTO

Nel PNGR vi sono infine alcuni aspetti da inserire o alcune sezioni specifiche che potrebbero essere semplicemente migliorate e/o integrate.

Ad esempio, sul fronte della gestione dei **RAEE** le considerazioni fatte nella proposta di PNGR sono tutte condivisibili ma, a nostro avviso, manca quella che forse è la misura più urgente da prendere per incrementare la raccolta dei RAEE (su cui l'Italia è molto indietro rispetto al target europeo). Utilitalia ritiene infatti che occorra estendere il principio della responsabilità del produttore che ora viene esercitata attraverso un premio di efficienza svincolato dall'analisi degli effettivi costi. In particolare il sistema di responsabilità estesa del produttore dovrebbe garantire anche la copertura dei costi di raccolte domiciliari (servizio ingombranti) e capillari (microraccolte) dei RAEE, le uniche in grado di incrementare sensibilmente i livelli di intercettazione. Ad oggi il costo di queste raccolte, dove attivate, è interamente a carico dei Comuni.

Sul fronte dei **rifiuti tessili** la proposta del PNGR di sviluppare raccolte selettive va assolutamente supportata da meccanismi di responsabilità estesa del produttore in grado di coprire i costi incrementali di gestione. A tal fine occorre tener presente che con l'introduzione dell'obbligo di raccolta differenziata estesa a tutti i "tessili" e l'assenza di tecnologie di riciclaggio in grado di chiudere il ciclo, il rischio è quello di raccogliere in modo differenziato maggiori quantità di tessili senza però avere forme di trattamento alternative al recupero energetico o allo smaltimento, con una duplicazione di costi (logistici) e degli impatti ambientali. È importante che nuovi meccanismi di responsabilità estesa prevedano che siano i produttori a farsi carico dei costi della transizione della filiera verso un'economia circolare.

Si ritiene che anche il flusso strategico relativo ai **rifiuti contenenti amianto**, essendo un tema strettamente collegato agli interventi di bonifica, abbia necessità di una attenta analisi al fine di individuare il "reale" fabbisogno impiantistico a livello regionale o di macro-area, onde evitare che si verifichino, ad esempio, fenomeni di migrazioni dei rifiuti e/o rinuncia agli interventi di bonifica dei terreni.

Si valuti inoltre la possibilità di allargare l'approccio scientifico dell'uso del LCA anche a valutazioni sulle nuove tecnologie come il *waste to chemicals*, in particolare per valutarne la sostenibilità ambientale e marcare la distinzione tra *riciclaggio chimico di materia* e *recupero chimico di energia*, in considerazione dei possibili output di questi processi che finiscono poi per avere impatti ambientali ed economici molto diversi.

Per quanto riguarda la **governance** del PNGR, è importante che il MITE ricopra un ruolo più attivo nella valutazione dell'adeguatezza dei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti (PRGR). In particolare, si ritiene opportuno che la valutazione dei PRGR da parte del MITE non si limiti alla loro coerenza formale con la normativa comunitaria e con il Programma, ma entri nel dettaglio delle misure previste (anche valutandone l'efficacia) e valuti il livello della loro attuazione (al fine di evitare che buona parte dei propositi dei PRGR rimangano solo "sulla carta") nella fase di monitoraggio, anche in relazione alle tempistiche indicate nei rispettivi piani regionali o quelle, **parimenti stringenti, previste per gli impianti finanziati dal PNRR.**

Si evidenzia inoltre che nel documento non viene fatto riferimento al modello di regolazione degli impianti di chiusura del ciclo del rifiuto urbano residuo e della FORSU da parte di ARERA che prevede nel metodo tariffario (MTR-2) in sede di programmazione di settore in capo alle Regioni l'identificazione di impianti "minimi", soggetti a regolazione di costi e ricavi, anche tenuto conto del fabbisogno impiantistico tarato a livello regionale e/o di macro-area e della pressione competitiva del mercato del trattamento di tali flussi.

In considerazione del fatto che l'applicazione del MTR-2 è strettamente legata alla pianificazione e all'identificazione delle macroaree appare opportuno chiarire il ruolo di ARERA nell'affiancamento della programmazione settoriale. In tal modo si potrà sfruttare appieno le sinergie tra la disciplina regolatoria e le dinamiche di utilizzo efficiente della capacità di trattamento disponibile e si garantirà che le previsioni normative, pianificatorie e regolatorie siano tra loro coordinate e armonizzate senza la sovrapposizione di elementi tra loro non coerenti, condizione che determina incertezza nel quadro di riferimento, senza voler citare in questa fase anche gli indirizzi dell'Autorità per la concorrenza e il mercato (AGCM) sul ruolo del mercato quale condizione essenziale per favorire l'efficienza gestionale e lo sviluppo tecnologico del settore.

Infine sarebbe utile prevedere un meccanismo che consenta al Ministero di intervenire (in maniera tempestiva ed efficace) in caso di inadempienze da parte delle Regioni, dei Comuni o degli Enti di Governo d'Ambito, tali da compromettere il raggiungimento degli obiettivi nazionali in materia di gestione dei rifiuti, che non si limiti alla coerenza formale con la normativa comunitaria e con il PNGR, ma che entri nel dettaglio delle misure previste valutando il livello della loro attuazione, permettendo allo stesso di intervenire con poteri sostitutivi o di commissariamento in caso di inadempienze da parte delle Regioni.

Troppo spesso, infatti, la resistenza degli enti territoriali ad assumersi le proprie responsabilità in materia di gestione dei rifiuti ha messo in discussione la possibilità per l'Italia di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla normativa europea. Il PNGR deve diventare lo strumento per poter mettere il Paese nella condizione di superare una volta per tutte questa criticità.

Come ulteriore elemento di analisi si suggerisce di inserire tra i macro obiettivi, e in particolare tra le azioni prioritarie per promuovere l'economia circolare, strumenti per chiudere il ciclo delle risorse attraverso la reimmissione nel ciclo produttivo delle materie prime seconde derivate dal recupero dei rifiuti. In particolare si fa riferimento a incentivi economici per l'immissione nel mercato di MPS (come la valorizzazione dei potenziali risparmi energetici associati ai materiali secondari in sostituzione dei primari nell'ambito del mercato dei titoli di efficienza energetica), o l'utilizzo di prodotti con quote crescenti di materia prima seconda, o obblighi di utilizzo di materiali riciclati. In tal senso sarebbe fondamentale un'azione concertata con il Ministero delle Politiche Agricole al fine di incentivare l'utilizzo in agricoltura di compost e più in generale ammendanti prodotti dal trattamento dei rifiuti organici. È evidente che è necessario un forte ruolo di spinta della Pubblica Amministrazione che porti a una piena applicazione del Piano d'Azione Nazionale (PAN) sugli acquisti verdi in cui il GPP (Green Public Procurement) e i CAM (Criteri Ambientali Minimi) negli appalti pubblici operino come forte fattore abilitante. Su tale fronte porterebbe un importante contributo anche un'accelerazione delle procedure per la stesura dei regolamenti End of Waste o comunque misure di semplificazione normative, anche attraverso la definizione di specifici indirizzi che prevedano il ricorso all'autorizzazione caso per caso (strumento più flessibile rispetto a un decreto), finalizzate a stimolare la domanda di materie prime-seconde e dei prodotti ottenuti dal recupero dei rifiuti.

Appendice

Di seguito elenchiamo alcuni passaggi puntuali del PNGR che sono possibili refusi o che a nostro avviso necessitano di una specifica valutazione:

- Nella tabella di pagina 41 le righe relative al Veneto e al Trentino alto-Adige sembrano invertite
- Nella tabella di pagina 42 la capacità autorizzata è espressa sommando quella degli impianti (incenerimento e TMB) con quella delle discariche, si suggerisce di separare le due voci per una miglior caratterizzazione delle capacità di trattamento, nel caso aggiungendo la volumetria residua delle discariche.
- Nella terza riga della tabella a pagina 59 (ultima cella) si scrive che per ridurre il gap impiantistico per il trattamento degli scarti derivanti da trattamento della raccolta differenziata va aumentata la quantità e qualità della stessa. Si ritiene che il concetto debba essere **relativo all'aumento della sola qualità** della raccolta differenziata e non allargato anche alla quantità che in termini assoluti comporta un aumento degli scarti.

PIANO NAZIONALE GESTIONE RIFIUTI

Marzo 2021

PIANO NAZIONALE GESTIONE RIFIUTI

VALUTAZIONI PRELIMINARI

INDICE

PREMESSA

LA CORNICE NORMATIVA

METODOLOGIA E PRIORITA'

LA GOVERNANCE DEL PROGRAMMA

- MONITORARE LO STATO DI AVANZAMENTO E L'EFFICACIA DELLE MISURE
- GARANTIRE L'EFFICACIA DELLE MISURE

LA GESTIONE DEI FLUSSI A VALLE DEL TRATTAMENTO

IL RUOLO DELLA REGOLAZIONE INDIPENDENTE NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

L'IMPORTANZA DELLO SVILUPPO INDUSTRIALE

IL RUOLO DELLA RESPONSABILITA' ESTESA DEL PRODUTTORE

MISURE OPZIONALI

PREMESSA

Da tempo Utilitalia ha evidenziato la necessità che l'Italia si dotasse di una **Strategia nazionale per la gestione dei rifiuti** in grado di affrontare, con un approccio multilivello, ma integrato e unitario, la sfida della transizione verso un'economia circolare.

“Multilivello e integrato” perché gli interventi devono essere necessariamente molteplici e coordinati. Questi infatti, oltre alla pianificazione dei flussi, investono anche il piano normativo (si pensi ad esempio alla responsabilità estesa del produttore, alla semplificazione dei procedimenti autorizzativi o alla disciplina sull'*end of waste*), quello economico e fiscale (si pensi ad esempio ai possibili strumenti per agevolare gli investimenti in infrastrutture e tecnologie innovative o per sostenere il mercato delle materie prime seconde), quello della governance (si pensi alla definizione di Ambiti Territoriali Ottimali - ATO di adeguate dimensione e alla piena operatività degli Enti di Governo d'Ambito - EGA), quello della regolamentazione (si pensi ai requisiti di impiego di materie prime seconde nei prodotti o al Green Public Procurement), quello regolatorio (ARERA). “Unitario” perché nei fatti la gestione dei rifiuti non è più un *problema* relegato ai singoli territori ma, trattandosi di un fattore di sviluppo economico, richiede una prospettiva più ampia, che investa direttamente la politica industriale, ambientale ed energetica dell'Italia e per molti versi della stessa Unione Europea.

Di questa strategia il **Piano Nazionale di gestione dei rifiuti** previsto dall'art. 198-bis del D.lgs 152/2006 può rappresentare un importante strumento. Nel proprio ruolo e coerentemente alla propria funzione Utilitalia presenta una serie di spunti e proposte metodologiche per sfruttare al meglio questa opportunità

LA CORNICE NORMATIVA

Il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR) ha come primo presupposto normativo l'**articolo 28** della **direttiva 2008/98/CE** così come modificata dalla direttiva (Ue)851/2018. L'articolo prevede che i piani di gestione dei rifiuti coprano, singolarmente o in combinazione tra loro, l'intero territorio nazionale. L'assenza di ulteriori specificazioni rende ovvio che i piani debbano riguardare tutti i rifiuti, ovvero tutte le tipologie (urbani, speciali, pericolosi ecc.) e i flussi. L'articolo definisce, anche se in maniera non strettamente vincolante, alcuni contenuti di tali strumenti tra cui:

- l'analisi dei flussi e dei fabbisogni di trattamento (attuali e futuri);
- una valutazione della necessità di ammodernamento e sviluppo del parco impiantistico, entrando nel dettaglio delle «tecnologie» e dei «metodi di gestione» che consentono di ottenere i migliori risultati;
- una valutazione dell'opportunità di «investimenti pubblici» e di «altri strumenti economici» non solo per la realizzazione degli impianti, ma anche per risolvere «vari problemi riguardanti i rifiuti».

Per quanto riguarda la normativa nazionale, si ritiene opportuno accennare alla Legge di delegazione europea 2018¹ che all'art. 16 comma 1 punto 5.4 detta tra i criteri di delega: «istituire una funzione di pianificazione nazionale della gestione dei rifiuti, anche **con efficacia conformativa della pianificazione regionale**, con l'individuazione di obiettivi, flussi e criteri, nonché di casi in cui promuovere la realizzazione di gestioni interregionali in base a specifici criteri [...]»;

¹ [LEGGE 4 ottobre 2019, n. 117](#) Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea.

Si ritiene inoltre utile leggere l'art. 198-bis del D.lgs 152/2006 insieme all'**articolo 195** che annovera tra le competenze dello Stato:

- l'individuazione (nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e sentita la Conferenza unificata) degli impianti di recupero e di smaltimento «di preminente interesse nazionale» da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese (la procedura prevede però un “programma” adottato con DPCM e non con decreto del Ministero dell'ambiente come invece è per il PNGR);
- l'individuazione di flussi omogenei di rifiuti che presentano maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero;
- l'individuazione di iniziative e azioni, anche economiche, per favorire il riciclaggio e il recupero dei rifiuti, e per promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti.

Il nuovo **art. 198-bis** prevede che il PNGR:

- venga predisposto dal Ministero dell'ambiente con il supporto di ISPRA, sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a Valutazione Ambientale Strategica (VAS), sia approvato con decreto ministeriale d'intesa con la Conferenza Unificata entro marzo 2022 (ciò implica, in caso di VAS, tempi di redazione molto serrati) e aggiornato almeno ogni 6 anni;
- fissi dei macro-obiettivi;
- definisca i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si dovranno attenere nell'elaborazione dei Piani regionali (ciò significa che la pianificazione di fatto rimane alle Regioni, come peraltro previsto dall'art. 199, solo minimamente modificato dal D.lgs 116/2020, ma che questa dovrà attenersi ai criteri definiti a livello nazionale nel PNGR);
- dovrà contenere:
 - dati dettagliati sulla produzione dei rifiuti e sugli impianti di gestione, suddivisi per tipologie e regione. Si noti che qui si parla solo di rifiuti prodotti e non gestiti, senza quindi considerare le importazioni e le esportazioni, manca inoltre un'analisi degli scenari futuri in termini di flussi attesi e fabbisogno di trattamento, limitata solo ai flussi ritenuti prioritari;
 - l'individuazione di flussi di rifiuti che presentano maggiori difficoltà di smaltimento o possibilità di recupero, solo rispetto ai quali determinare i fabbisogni impiantistici da soddisfare, anche per macroaree, tenendo conto della pianificazione regionale, e con finalità di progressivo riequilibrio socioeconomico fra le aree del Paese;
 - l'individuazione di flussi di rifiuti strategici per l'economia circolare e di misure che ne possano promuovere ulteriormente il riciclo;
 - criteri generali per la redazione di piani di settore concernenti specifiche tipologie di rifiuti, incluse quelle derivanti dal riciclo e dal recupero (non sarà quindi direttamente il PNGR, ma dei “piani di settore” a occuparsi dell'importante tema della gestione dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti);
 - criteri generali per l'individuazione di macroaree, definite tramite accordi tra Regioni, che consentano la razionalizzazione degli impianti (anche di recupero) dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità (a definire le

macroaree non potrà quindi essere direttamente il PNPR ma saranno le Regioni, seguendo però i criteri guida del PNGR)²;

- una valutazione del proprio stato di attuazione, anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi europei, l'individuazione di obiettivi intermedi per le Regioni e di politiche necessarie al loro conseguimento³;
 - un Piano nazionale di comunicazione;
 - il piano di gestione delle macerie e dei materiali derivanti dal crollo e dalla demolizione di edifici e infrastrutture a seguito di un evento sismico;
- potrà contenere:
 - misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti;
 - la definizione di meccanismi vincolanti di solidarietà tra Regioni finalizzata alla gestione di eventuali emergenze.

² Va evidenziato che su questo aspetto il criterio di delega era molto più incisivo: «istituire una funzione di pianificazione nazionale della gestione dei rifiuti [...] con l'individuazione [...] di casi in cui promuovere la realizzazione di gestioni interregionali in base a specifici criteri [...]»;

³ Il comma 3 lettera e) è di difficile lettura, abbiamo qui riportato un nostro tentativo di interpretazione.

Il confronto con gli stakeholder

Il primo – forse scontato – suggerimento metodologico è quello di prevedere, già in fase di progettazione del PNGR, un confronto tecnico con le principali realtà nazionali che rappresentano gli operatori del settore. Chi gestisce quotidianamente i rifiuti conosce da vicino i problemi specifici delle varie filiere, e come essi si calano nei vari territori. Inoltre, le organizzazioni di rappresentanza elaborano periodicamente analisi, studi e ricerche sulla situazione e le prospettive della gestione dei rifiuti di cui sarebbe importante tener conto nella stesura del PNGR.

I fabbisogni di trattamento

Altro aspetto metodologico prioritario è muovere da una attenta valutazione dei dati di produzione e gestione dei rifiuti, a partire dai quali fare attente valutazioni di scenario. È importante analizzare anche la fase di “gestione”, non limitandosi alla sola “produzione” (come invece sembra suggerire il comma 3 dell’art. 198-bis), per tener presente i flussi oggetto di importazione ed esportazione e le performances di raccolta differenziata, selezione e riciclo, le quali producono a loro volta rifiuti con diverse necessità di gestione. Nelle analisi e nelle valutazioni di scenario è importante, in coerenza con le indicazioni europee, non limitarsi ad alcune tipologie o flussi di rifiuti. Tipologie o flussi ritenuti prioritari potranno (dovranno) essere oggetto di specifici approfondimenti.

Nelle valutazioni di scenario è opportuno raccordarsi alle valutazioni del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti* (PNPR) di cui all’art. 180 del D.lgs 152/06, partendo però dai risultati già ottenuti nei sette anni della sua vigenza⁴ e da una valutazione della reale efficacia e dell’impatto delle misure che verranno riproposte. Questo perché, anche se il PNPR è in fase di revisione/riscrittura, occorrerà mantenere un approccio realistico, pragmatico, al fine di evitare che un utilizzo strumentale (purtroppo adottato in vari Piani regionali) della prevenzione dei rifiuti porti a sottostimare i fabbisogni di trattamento.

È essenziale che gli scenari di produzione e gestione dei rifiuti siano realistici. Ciò significa, ad esempio, definire i trend sulla base dei dati storici relativi alla produzione, alla raccolta differenziata, alle performance della selezione e del riciclo (ovviamente considerando anche i rifiuti prodotti dal trattamento dei rifiuti). È inoltre importante tener presente che queste performance in futuro saranno legate non solo all’evoluzione tecnologica e alla capacità di gestione degli impianti, ma anche (soprattutto) alla qualità (riciclabilità) dei prodotti messi in commercio.

Tali scenari dovranno riguardare almeno il 2035 e i loro risultati dovranno essere messi in relazione alla capacità attuale di trattamento offerta dal parco impiantistico nazionale e agli obiettivi di gestione definiti dalla normativa, al fine di individuare il fabbisogno residuo di trattamento da soddisfare a breve, medio e lungo termine.

È importante che l’offerta di trattamento considerata nelle analisi sia quella reale, effettiva (impianti in esercizio), evitando di considerare impianti esistenti solo sulla carta (come avvenne per il DPCM 7 marzo 2016). In questo senso impianti autorizzati, ma non ancora realizzati, dovrebbero poter essere considerati, comunque in una sezione a parte, solo se realisticamente realizzabili. È opportuno che il Ministero stesso faccia questa valutazione, non limitandosi a recepire acriticamente i dati forniti dalle Regioni. È infine opportuno che nella stima dell’offerta di trattamento vengano considerati, anche in questo caso in una

⁴ Il *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti* è stato infatti adottato con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013.

sezione a parte, la vita residua delle discariche e gli impianti per i quali è prevista la dismissione e/o il revamping.

La valutazione del fabbisogno residuo di trattamento deve poter garantire:

1. il raggiungimento degli obiettivi europei di riciclo, recupero e riduzione del conferimento in discarica;
2. la chiusura a livello nazionale del ciclo almeno dei rifiuti a smaltimento (l'esportazione dei rifiuti a recupero dovrebbe essere dettata da strategie commerciali e non da deficit impiantistici e/o tecnologici);
3. una capacità di riserva (*backup*) cui poter attingere (in analogia ai piani di sicurezza adottati nel sistema energetico nazionale) in momenti di crisi determinati da eventi sistemici e non preventivabili (come ad esempio la recente emergenza epidemiologica)⁵.

Le indicazioni relative agli impianti da realizzare dovrebbero tenere presente:

1. lo stato dell'arte dell'evoluzione tecnologica;
2. le soluzioni tecnologiche e organizzative più efficienti sotto il profilo degli impatti ambientali, valutate attraverso strumenti riconosciuti a livello internazionale (ad esempio il *Life Cycle Assessment*)⁶;
3. gli obiettivi di utilizzo di fonti energetiche rinnovabili inseriti nel PNIEC⁷.

È di capitale importanza che tutte queste valutazioni vengano condotte con un approccio rigorosamente "science based", ovvero a partire da dati reali e metodologie consolidate e riconosciute.

Alcuni flussi di rifiuti ritenuti prioritari meritano specifici approfondimenti. Il criterio di priorità per guidare la loro individuazione può essere quantitativo (ad esempio i rifiuti da C&D) o qualitativo (ad esempio i rifiuti pericolosi), può riguardare la difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi europei (ad esempio i RAEE domestici per il tasso di intercettazione e i veicoli fuori uso per quello di recupero), o l'ostacolo del mercato nero al raggiungimento degli obiettivi (come per i RAEE e i PFU). A nostro avviso un criterio di priorità deve necessariamente riguardare la carenza della capacità del parco impiantistico nazionale di soddisfare il fabbisogno attuale e futuro di trattamento.

Ad esempio, Utilitalia ha recentemente elaborato uno studio⁸ per determinare i fabbisogni di trattamento attuali e ancora da soddisfare per raggiungere gli obiettivi al 2035 per due flussi di rifiuti:

1. rifiuti organici raccolti in modo differenziato;
2. rifiuti urbani residui e speciali derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani in impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) e di Trattamento Meccanico (TM).

Il Rapporto parte da dati ufficiali⁹, che elabora a partire da alcune assunzioni (necessarie per la determinazione degli scenari e comunque opportunamente esplicitate) e una specifica metodologia

⁵ La recente emergenza epidemiologica ha messo in evidenza le fragilità del sistema nazionale di gestione dei rifiuti, con particolare riferimento alla capacità di trattamento, tanto che il Ministero dell'ambiente ha dovuto emanare la [circolare N. 22276 del 30/03/2020](#) indicando le misure derogatorie che Regioni e Province autonome avrebbero potuto adottare con ordinanze contingibili e urgenti.

⁶ Cfr. ad esempio: Utilitalia: [Scenari di sviluppo infrastrutturale: comparazione del rendimento ambientale; Life Cycle Assessment of Alternative Management Scenarios for the Italian Solid Waste Management Context](#)

⁷ [Piano Nazionale Integrato Energia e Clima](#)

⁸ Utilitalia, [Rifiuti urbani - i fabbisogni impiantistici attuali e al 2035](#)

⁹ Rapporto ISPRA sui Rifiuti Urbani (2019).

ampiamente condivisa all'interno di Utilitalia. Le analisi sono state condotte sulla base di 5 macroaree geografiche¹⁰:

- Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino, Veneto, Friuli, Emilia-Romagna);
- Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio);
- Sud peninsulare (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria);
- Sicilia;
- Sardegna.

Utilitalia ritiene che lo studio rappresenti un utile strumento di confronto sia per la metodologia adottata (frutto di un lungo confronto tra gli operatori del settore) che per i risultati ottenuti.

Un terzo flusso che Utilitalia ritiene "prioritario" è quello dei fanghi di depurazione, oggetto di un recente studio condotto da Althesys¹¹ per conto di una serie di soggetti tra cui la stessa Utilitalia. Lo studio muove dal principio secondo cui la produzione di fanghi è un parametro di qualità del servizio, perché dimostra l'esistenza di una capillare rete fognaria e di un efficiente sistema di depurazione¹². Lo studio evidenzia anche la ben nota carenza e omogeneità di dati relativi alla produzione nazionale di fanghi. Propone degli scenari di produzione al 2030 e un'analisi dei relativi fabbisogni di trattamento. Il tema dei fabbisogni è introdotto da un'analisi delle criticità che hanno recentemente segnato la gestione dei fanghi di depurazione (dovuta alla temporanea limitazione degli utilizzi agronomici diretti a seguito di alcune leggi regionali e sentenze di tribunali). Questa crisi ha messo in evidenza la carenza di opzioni di gestione alternative (note le restrizioni allo smaltimento in discarica, pochi gli inceneritori disposti ad accettare fanghi, pochi i cementifici autorizzati) e le ripercussioni sui costi di trattamento. Lo studio muove dalla constatazione di questa fragilità sistemica, analizza le diverse opzioni di gestione¹³ valutandone pro e contro, stima i fabbisogni al 2030 differenziati per specifica modalità di trattamento.

Un altro importante aspetto che il PNGR dovrà affiancare alla determinazione dei fabbisogni di trattamento sarà la valutazione della taglia e della distribuzione degli impianti, delle tecnologie e dei modelli organizzativi a cui la sostenibilità ambientale (ma anche economica) del ciclo è strettamente connessa. Oramai il bagaglio di conoscenze ed esperienze consente una valutazione oggettiva della taglia minima che le diverse tipologie di impianti devono assicurare per essere economicamente sostenibili, così come la letteratura scientifica consente un confronto dei risultati ambientali delle diverse tecnologie (es. compostaggio e digestione anaerobica), dei diversi modelli organizzativi (es. incenerimento diretto del rifiuto indifferenziato residuo o trattamento preliminare in TMB con successivo conferimento in discarica), e anche una valutazione del costo (ancora una volta economico e ambientale) del non fare, ad esempio attraverso la quantificazione della CO₂ connessa ai trasporti di rifiuti a lunga distanza resi necessari dall'assenza in alcune aree del paese di un'adeguata dotazione impiantistica. Un approfondimento di alcune di queste tematiche è offerto nello studio di Utilitalia [Gestione dei rifiuti urbani. Scenari di sviluppo infrastrutturale: comparazione del rendimento ambientale.](#)

Anche se, come è stato già evidenziato, alle Regioni è in ultima istanza demandata sia la pianificazione in materia di gestione dei rifiuti, sia (attraverso accordi tra regioni) la definizione di macroaree per la

¹⁰ Così individuate in analogia a quanto stabilito nel DPCM 10 agosto 2016 e nel DPCM 7 marzo 2016.

¹¹ *L'industria idrica e le sfide dell'economia circolare. La gestione sostenibile dei fanghi di depurazione*, Athesys 2020.

¹² Maggiori sono i reflui collettati e l'efficacia della depurazione, maggiore sarà la produzione di fanghi.

¹³ Utilizzo agronomico diretto (spandimento) o finalizzato alla produzione di ammendanti (compost) o correttivi (gessi di defecazione), oppure valorizzazione energetica tramite co-combustione (in inceneritori per altri rifiuti o in cementifici), mono combustione in impianti dedicati (con recupero di fosforo), o digestione anaerobica con produzione di biogas/biometano e un digestato che potrà avere ulteriori utilizzi.

razionalizzazione (dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico) degli impianti di trattamento, il PNGR ha comunque delle prerogative nell'ambito delle quali deve poter svolgere la propria azione di indirizzo. In questo senso spetta al PNGR "l'adozione di criteri guida e linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si devono attenere nell'elaborazione dei Piani regionali" e "la definizione di criteri generali per l'individuazione delle macroaree per la razionalizzazione degli impianti". Con riferimento al primo aspetto, è importante evidenziare il carattere vincolante dei criteri e delle linee strategiche che il PNGR dovrà definire con attenzione, al fine di superare le criticità oggi rappresentate da alcune pianificazioni regionali. Con riferimento al secondo aspetto è invece importante tener presente che il principio di prossimità (che investe anche la responsabilizzazione dei territori alla gestione dei propri rifiuti) dovrà essere declinato e temperato con le esigenze di sviluppo industriale. Il PNGR dovrà cioè trovare un giusto equilibrio tra taglia minima, numero e distribuzione (ovvero distanza) degli impianti, in modo da garantire efficienza sotto il profilo sia ambientale che economico.

LA GOVERNANCE DEL PROGRAMMA

Monitorare lo stato di avanzamento e l'efficacia delle misure

L'efficacia di ogni piano o programma dipende anche dalla propria governance. Il primo aspetto della governance riguarda il monitoraggio dello stato di avanzamento e dell'efficacia delle misure previste ai fini del conseguimento degli obiettivi. L'art. 198-bis comma 3 lettera e) del D.lgs 152/06 detta qualche prima indicazione in questo senso prevedendo che il PNGR contenga una valutazione del proprio stato di attuazione. A tal fine si ritiene opportuno che il PNGR contenga almeno:

- a) un cronoprogramma delle azioni da intraprendere e degli interventi da realizzare, dettagliato per step intermedi e coerente con gli obiettivi prefissati;
- b) una valutazione periodica delle azioni intraprese;
- c) indicazioni puntuali su come intervenire in caso di mancato rispetto della tempistica prevista.

In questo contesto un aspetto molto importante è il monitoraggio e la valutazione periodica dei Piani regionali di gestione dei rifiuti, che di fatto costituiscono uno dei principali strumenti attuativi del PNGR. Tale valutazione non deve limitarsi alla verifica meramente formale del fatto che il Piano sia stato adottato o aggiornato, ma deve riguardare per lo meno:

- a) la sua adeguatezza e coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi della programmazione nazionale;
- b) il livello di attuazione delle misure previste, come ad esempio l'effettiva realizzazione degli impianti (i piani regionali di gestione dei rifiuti e soprattutto i programmi di prevenzione non possono rimanere una mera lista di buone intenzioni), l'individuazione degli ATO e la piena operatività degli EGA;
- c) una valutazione dell'efficacia delle misure adottate (anche le Regioni devono predisporre una governance dei propri piani);
- d) modalità di intervento in caso di ritardi o stallo.

L'importanza di questo aspetto era stata ben colta dal legislatore nazionale quando, tra i criteri di delega della legge di delegazione europea 2018, invitava ad «assegnare allo Stato la funzione di monitoraggio e di

verifica dei contenuti dei piani regionali nonché della loro attuazione»¹⁴. Sarebbe importante che il PNGR desse seguito a questa delega non pienamente tradotta nel testo del D.lgs 152/06.

Garantire l'efficacia delle misure

Il secondo aspetto della governance riguarda da vicino gli strumenti e le azioni da intraprendere affinché le attività programmate possano realizzarsi in tempi compatibili con gli obiettivi individuati. Senza questo passaggio fondamentale piani e programmi rischiano di rimanere “sulla carta”.

In questo contesto, nell'ambito del PNGR, lo Stato dovrebbe rivendicare la possibilità di esercitare poteri sostitutivi per intervenire laddove l'inadempienza o la resistenza degli enti di governo di livello inferiore non consenta:

- a) la chiusura del ciclo (nella regione o nella macroarea oggetto di specifici accordi) e/o il conseguimento degli obiettivi nazionali;
- b) il completamento (in tempi brevi e certi) del percorso di individuazione di ATO di dimensioni adeguate a garantire l'efficienza delle gestioni;
- c) la piena operatività agli Enti di Governo d'ambito (passaggio fondamentale per il superamento delle gestioni in economia ma anche della frammentazione gestionale che rappresentano un freno allo sviluppo industriale e agli investimenti).

Troppo spesso la renitenza degli enti territoriali ad assumersi le proprie responsabilità in materia di gestione dei rifiuti ha messo in discussione la possibilità per l'Italia di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla normativa europea. Il PNGR deve poter mettere il Paese nella condizione di superare una volta per tutte la difficoltà che ha vissuto fino a oggi il Governo centrale nel conseguire obiettivi a livello nazionale, con una pianificazione della gestione dei rifiuti declinata a livello regionale o addirittura territoriale, senza avere efficaci strumenti di intervento in caso di inadeguatezza o inadempienza.

Che si tratta di un problema reale e attuale è dimostrato non solo dal noto divario di performance tra le diverse aree del paese, ma anche dalla recente Ordinanza¹⁵ con cui il TAR Lazio ha nominato Commissario ad acta un Direttore del Ministero dell'ambiente affinché, in sostituzione della Regione inadempiente, provveda a emanare gli atti necessari a individuare entro il termine di 180 giorni «la “rete integrata e adeguata” di impianti di smaltimento rifiuti in ambito regionale, tra cui le discariche per lo smaltimento dei rifiuti speciali del trattamento dei rifiuti urbani». Con ciò stesso attestando l'inadeguatezza del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani che, sebbene approvato nell'agosto 2020, non aveva individuato nuove discariche, come evidenziato dalla mancata risposta a un impianto di trattamento intermedio che aveva avanzato specifica istanza.

Infine, poiché, come già evidenziato, la sfida principale del PNGR sarà garantire la realizzazione delle infrastrutture necessarie a soddisfare gli attuali e i futuri fabbisogni di trattamento, la sua efficacia passerà inevitabilmente anche dalla capacità di agire parallelamente su altri piani come:

- la semplificazione dei procedimenti ambientali e in particolare degli iter autorizzativi degli impianti (questa esigenza, già auspicata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, potrebbe trovare nel PNGR una declinazione specifica relativa al settore della gestione dei rifiuti);
- il coinvolgimento dei territori attraverso un'informazione trasparente e scientificamente connotata, percorsi inclusivi di partecipazione, proposte di compensazione affinché i siti di localizzazione degli impianti siano i primi a beneficiare degli impatti positivi della transizione a un'economia circolare;
- il finanziamento degli investimenti.

¹⁴ [LEGGE 4 ottobre 2019, n. 117](#), art. 16 comma 1 punto 5.5

¹⁵ [Tal Lazio, Sezione Prima quater, ordinanza n. 706/2021](#)

Sono questi aspetti forse meno direttamente legati alla governance in senso stretto, ma comunque connessi all'efficacia delle misure programmate.

LA GESTIONE DEI FLUSSI A VALLE DEL TRATTAMENTO

A “chiudere il cerchio” della gestione dei rifiuti non è (ovviamente) la raccolta differenziata, per quanto bene essa possa essere fatta, e nemmeno il riciclo o il recupero effettuato negli impianti di trattamento. Il cerchio si chiude solo con la re-immissione nei cicli di produzione delle risorse (materiali ed energetiche) presenti nei rifiuti. Se (a causa di molteplici fattori che vanno dalle complessità normative alle dinamiche dei prezzi) non c'è un'adeguata domanda di materie prime seconde, semplicemente il cerchio non si chiude. Lo abbiamo visto anche di recente, quando la fermata di molti comparti economici dovuta alle restrizioni del primo “lock down” ha reso necessario il conferimento in deroga a impianti di smaltimento di flussi di rifiuti altrimenti destinati al recupero. Il problema sembra però strutturale e non limitato solo al periodo straordinario di emergenza che stiamo vivendo. Alcuni comparti produttivi che per decenni hanno rappresentato lo sbocco di importanti filiere di recupero di rifiuti sembrano infatti vicini alla capacità massima di assorbimento di materie prime seconde.

Affinché il grande sforzo fatto per recuperare le risorse presenti nei rifiuti non vada per così dire “sprecato”, è importante che nel PNRR vengano affrontati alcuni temi chiave.

Innanzitutto, è importante elaborare una **mappatura dell'effettiva capacità di assorbimento** che l'economia ha **di materiali e prodotti ottenuti dal recupero dei rifiuti**, anche considerando che i relativi volumi nell'Unione sono destinati ad aumentare significativamente, stante gli obblighi a carico di tutti gli Stati membri, alcuni dei quali al momento molto in ritardo nel riciclo. Questa mappatura, necessariamente dinamica, fornirebbe indicazioni utili sulle filiere più a rischio e sulle azioni da intraprendere a livello legislativo, regolamentare, tecnologico ed economico.

Altro aspetto importante e strettamente connesso al precedente è la semplificazione della disciplina sull'**end of waste**, chiamata a rispondere più efficacemente (rapidamente) all'evoluzione delle conoscenze e delle tecniche (materiali, tecnologie, processi). A tal fine, oltre a liberare le procedure “caso per caso” dal sistema ridondante di verifiche ex-post sulle autorizzazioni¹⁶, sarebbe utile inquadrare la disciplina generale dell'end of waste in un decreto ministeriale che definisca principi, criteri e procedure, ma che poi rimandi a documenti tecnici (es. Protocolli di Qualità e/o Linee Guida e/o Applicativi Tecnici) l'individuazione dei criteri nazionali di cessazione della qualifica di rifiuto per specifici flussi. Mantenere gli aspetti puramente tecnici in documenti tecnici, piuttosto che in un decreto ministeriale, renderebbe molto più agile introdurre e aggiornare i criteri di cessazione della qualifica di rifiuto¹⁷.

In questo contesto sarebbe utile anche prevedere un aggiornamento dei decreti sul recupero in procedura semplificata (DM 5 febbraio 1998 e 12 giugno 2002, n. 161) che sono oramai “datati” e riguardano solo alcune tipologie di rifiuti e processi di recupero. Il lavoro di aggiornamento dovrebbe porsi anche l'obiettivo di garantire una maggiore uniformità di applicazione nell'ambito di differenti procedimenti autorizzativi. In questo senso, ad esempio, il DM 5 febbraio 1998 andrebbe allineato con le previsioni dei regolamenti *end of waste* già emanati a livello europeo e gli eventuali protocolli di qualità. Attività analoghe per input (rifiuti in ingresso), processo (caratteristiche dell'attività di recupero) e output (materiali, applicazioni ecc.) a quelle di

¹⁶ Cfr. Art. 184-ter commi dal 3-bis al 3-septies.

¹⁷ Un esempio in questo senso potrebbero essere i Quality Protocol elaborati dall'Agenzia per l'ambiente del Regno Unito per alcuni specifici flussi di rifiuti:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/296499/LIT_870_9_c60600.pdf

cui ai regolamenti sull'*end of waste*, ma caratterizzate da quantitativi entro i limiti del DM 5 febbraio 1998, potrebbero così accedere a un sistema di procedure semplificate.

Un ulteriore importante aspetto riguarda lo **stimolo della domanda di materie prime seconde** e prodotti ottenuti dal recupero dei rifiuti, soprattutto quando i costi di produzione o le fluttuazioni del valore di mercato delle materie prime non li rendono sufficientemente competitivi. L'«individuazione delle iniziative e delle azioni, anche economiche, per favorire il riciclaggio e il recupero dai rifiuti, nonché per promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti ed il loro impiego da parte delle Pubbliche amministrazioni e dei soggetti economici» è d'altra parte una delle competenze che l'art. 195 comma 1 lettera i) attribuisce allo Stato. In questo senso il PNGR potrebbe programmare interventi paralleli e coordinati su più livelli quali ad esempio:

- a) sistemi di certificazione dell'utilizzo di materie prime seconde e prodotti ottenuti dal recupero dei rifiuti
- b) agevolazioni fiscali o misure economiche che incentivino il recupero e l'uso di materie prime seconde, in ragione della maggiore efficienza nell'uso delle risorse garantita dal riciclo nell'ottica della transizione all'economia circolare;
- c) obblighi di contenuto minimo di materiale riciclato nei prodotti;
- d) sviluppo del Green Public Procurement e in particolare dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) negli appalti.

IL RUOLO DELLA REGOLAZIONE INDIPENDENTE NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

Riteniamo che l'ingresso della regolazione indipendente nel settore della gestione dei rifiuti urbani sia un fattore decisivo nel suo processo di evoluzione verso il raggiungimento di performance della qualità del servizio che rispettino gli standard comunitari. L'azione di ARERA, attraverso un assetto regolatorio, fondato sulla presenza di un'amministrazione tecnica indipendente, e su di un approccio in grado di conciliare esigenze di uniformità a livello nazionale con elementi asimmetrici in funzione delle specificità e delle esperienze territoriali potrà determinare condizioni più favorevoli a superare gli elementi di estrema eterogeneità che caratterizzano la situazione nazionale in termini di governance, industrializzazione ed infrastrutturazione tra territori che tanto incide sulla qualità stessa dei servizi e della vita dei cittadini in relazione ai vari aspetti economici e ambientali.

L'azione dell'Autorità in relazione al PNGR potrà essere indirizzata a costruire modelli tariffari innovativi che permettano di recuperare una stretta coerenza tra il costo e la qualità del servizio, superando gradualmente il sistema di copertura dei costi in forma di tributo a favore di una forma di prelievo modulato sulla base del comportamento dell'utente o comunque commisurato al livello di fruizione del servizio. Solo in tal modo si potrà essere in grado di trasmettere al consumatore segnali di prezzo corretti ma allo stesso tempo in linea con il pieno riconoscimento dei costi efficienti del gestore.

Dal punto di vista del costo complessivo l'Autorità inoltre dovrà definire, assieme al metodo tariffario, anche i criteri delle tariffe di accesso agli impianti, sempre conciliando la necessità di uniformare tale aspetto a livello nazionale ma preservando le specificità territoriali già in grado di garantire i livelli di trasparenza e concorrenzialità necessari a comporre il prezzo.

Inoltre è quanto mai opportuno arrivare a una definizione di standard di qualità tecnica e contrattuale del servizio al fine di catturarne il corretto valore e non penalizzare le gestioni che hanno investito per eccellere.

Le azioni del PNGR potranno essere rese coerenti con l'indirizzo di ARERA¹⁸ volto a attuare meccanismi di promozione della capacità delle comunità locali affinché gestiscano integralmente i rifiuti, individuando le modalità più efficaci per accrescere l'accettazione sociale di nuovi investimenti nei segmenti contendibili delle filiere, quali gli impianti di trattamento e di recupero, strategici per il riequilibrio dei flussi fisici dei rifiuti e la chiusura del ciclo.

Da ultimo l'azione regolatoria potrà essere un fondamentale fattore abilitante per una transizione all'economia circolare garantendo un quadro stabile all'interno del quale programmare gli investimenti anche attraverso meccanismi di incentivazione, leva tariffaria e soprattutto di garanzia rispetto ai flussi finanziari.

L'IMPORTANZA DELLO SVILUPPO INDUSTRIALE

Le recenti strategie europee e nazionali riconoscono il contributo che una migliore gestione dei rifiuti può dare al raggiungimento degli obiettivi in materia non solo di economia circolare ed uso efficiente delle risorse, ma anche di energia e clima. Basti pensare al contributo che il riciclo e il recupero energetico danno alla riduzione dei consumi di energia primaria, alla produzione di energia da fonti rinnovabili e alla riduzione delle emissioni di gas serra¹⁹. Utilitalia ritiene però che questo contributo può essere garantito solo attraverso il pieno sviluppo industriale del settore.

Già oggi le imprese che gestiscono i rifiuti sono chiamate a rispondere a importanti sfide dettate da nuovi e ambiziosi obiettivi di settore, da standard di sicurezza igienica e protezione ambientale sempre più elevati, dalla costante evoluzione delle tecnologie e dalla necessità di interfacciarsi con i mercati (sempre più globali) delle risorse. Tutto ciò richiede sempre maggiore capacità organizzativa, efficienza tecnica ed economica, capacità di innovazione e capacità finanziaria. In altre parole, l'evoluzione in atto nella legislazione e nella domanda di servizi richiede lo sviluppo di una vera e propria cultura industriale della gestione dei rifiuti²⁰.

Proprio per questo il PNGR dovrebbe avere tra i suoi obiettivi quello di favorire questo sviluppo, a cui sono legati almeno due aspetti:

1. l'efficienza e la sostenibilità economica e ambientale dei servizi (basti osservare come nei territori dove le autorità locali hanno saputo pianificare le imprese abbiano iniziato ad aggregarsi, a crescere industrialmente, mostrando performance migliori non solo sotto il profilo della chiusura del ciclo ma anche della qualità e dell'economicità dei servizi erogati);
2. la capacità finanziaria necessaria a investire in ricerca e innovazione. È infatti evidente come solo realtà strutturate, con visione strategica e capacità finanziaria, siano in grado di mettere in campo gli investimenti necessari a realizzare soluzioni innovative ma già applicabili (come la produzione di

¹⁸ Quadro Strategico 2019-2021 ARERA - Documento per la Consultazione 139/2019/A

¹⁹ Non è un caso che la COM(2020) 663 final sulla nuova Strategia dell'UE per ridurre le emissioni di metano si concentri anche sulle azioni per migliorare la gestione dei rifiuti, responsabili del 26% del totale delle emissioni di metano di origine antropica.

²⁰ Questo significa organizzare il servizio non più intorno agli interessi di ogni singolo comune ma in una logica più ampia, di area vasta, grazie a cui raggiungere sinergie ed economie di scala. Significa passare da tanti piccoli operatori (ognuno dei quali chiamato a svolgere lo stesso tipo di servizio nel proprio comune) a un gestore unico per ogni ambito territoriale, così da aumentare la capacità finanziaria, razionalizzare l'organizzazione e le risorse, ottimizzare la gestione dei flussi. Significa fare in modo che la durata degli affidamenti sia sufficiente a garantire la remunerazione (e quindi la possibilità stessa) degli investimenti. Significa garantire ad ogni macroarea infrastrutture necessarie a trattare i diversi flussi di rifiuti.

biometano, il recupero della CO₂ ecc.), e soprattutto a indagare nuove frontiere tecnologiche come il recupero del fosforo o della CO₂, la produzione di idrogeno, il riciclo chimico ecc.

È quindi evidente che la possibilità di conseguire gli obiettivi europei in materia di economia circolare, transizione energetica e decarbonizzazione, passerà anche dalla capacità che le imprese del settore avranno di crescere e svilupparsi industrialmente. Compito del PNRR sarà quello, magari sfruttando le sinergie con il PNRR, di promuovere questo percorso di crescita.

IL RUOLO DELLA RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE

La responsabilità estesa del produttore (o EPR “Extended Producer Responsibility”) è uno dei pilastri della transizione verso un’economia circolare con effetti positivi su ogni fase dell’uso delle risorse. Infatti, se ben progettata e implementata, l’EPR può essere un efficace stimolo all’eco-innovazione, ovvero a un *design* dei prodotti sempre più attento al contenuto di sostanze pericolose, alla durata, alla riparabilità e riciclabilità. Un approccio integrato alla gestione delle risorse deve ridurre le inefficienze delle fasi iniziali del ciclo di vita dei prodotti (design, produzione, commercializzazione) così da evitare che i loro costi ambientali ed economici vengano scaricati sulle fasi a valle, ovvero su chi è chiamato a gestire i rifiuti e chi (i cittadini che pagano la tariffa) ne sostiene il costo.

Negli ultimi anni, anche grazie agli stimoli della Commissione europea, si è iniziato ad affrontare temi come la presenza nei prodotti di sostanze che impediscono il riciclo, l’ubiquità delle microplastiche, le restrizioni alla diffusione di prodotti monouso, ecc.. Parallelamente sono diversi i settori produttivi (ad esempio quello della plastica o il tessile) invitati a farsi maggiormente carico della sostenibilità dei propri processi produttivi e di ciò che immettono nel mercato, anche rispetto al fine vita.

A livello nazionale l’estensione della responsabilità estesa del produttore ad alcune categorie di prodotti il cui fine vita è caratterizzato da crescenti difficoltà di gestione (es. tessili, materassi e arredi in genere, prodotti monouso ecc.) potrebbe contribuire, grazie agli investimenti in ricerca e sviluppo e in infrastrutture per il trattamento dei rifiuti, a migliorare le performance nazionali di raccolta differenziata, riciclo e recupero dei rifiuti, riducendo al contempo i costi a carico della collettività.

In questo contesto il PNRR potrebbe farsi carico di individuare ulteriori categorie di beni che potrebbero essere efficacemente sottoposte a responsabilità estesa del produttore (anche sulla scorta di quanto già fatto da altri Paesi europei) e definire un cronoprogramma degli interventi necessari.

MISURE OPZIONALI

Tra i contenuti del PNRR che l’art. 198-bis considera opzionali ci sono le «misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti».

Per quanto riguarda i rifiuti urbani si ritiene importante (fondamentale) che il PNRR non detti indicazioni sui modelli di raccolta. L’esperienza dimostra infatti che non esiste un modello di raccolta migliore in ogni contesto e che, invece, la soluzione migliore è quella costruita in modo mirato, spesso utilizzando un mix di soluzioni diverse che fanno però perno sulla conoscenza delle specificità del territorio, sulla buona capacità di gestione dei servizi (efficienza, coinvolgimento delle utenze, innovazione tecnologica) e sulla capacità di

risposta dei cittadini. Per questa ragione non è affatto auspicabile dettare indicazioni univoche sui modelli di raccolta dei rifiuti urbani. Il PNGR potrebbe però essere un'ottima occasione per promuovere:

- processi di industrializzazione della raccolta allo scopo di ridurre l'incidenza della componente manuale anche in considerazione della diffusione sempre più capillare delle raccolte domiciliari. Tali modelli innovativi avrebbero il duplice effetto di diminuire il rischio derivanti dalla manipolazione del rifiuto²¹ e di offrire una risposta agli impatti sociali legati al progressivo invecchiamento della forza lavoro. Il progressivo aumento dei costi sociali a carico delle aziende, derivante degli impatti sanitari sugli operatori, costituisce un crescente elemento di rischio e dovrà essere valutato con attenzione sia in termini di sostenibilità del servizio sia in quelli funzionali al riconoscimento tariffario.
- l'uniformazione a livello nazionale degli elementi grafici dei contenitori per la raccolta dei rifiuti urbani di cui alla UNI 11686.

²¹ Fattore evidenziato a rischio durante la pandemia da SARS-CoV-2.