

LA

20
ANNI

RIFORMA

DEI

RIFIUTI

**A 20 ANNI DAL D.LGS 22/97 E ALLA VIGILIA DELLE
NUOVE DIRETTIVE RIFIUTI-CIRCULAR ECONOMY**

A cura di **Edo Ronchi**

INTERVENTI DI:

Andrea **Bianchi**, Paola **Bologna**, Roberto **Cavallo**, Stefano **Ciafani**, Edoardo **Croci** e Denis **Grasso**, Sonia **D'Angiulli**, Paola **Ficco** e Corrado **Carrubba**, Franco **Gerardini**, Paolo **Giacomelli**, Michele **Grillo** e Gustavo **Olivieri**, Rosanna **Laraia**, Stefano **Leoni** e Emmanuela **Pettinao**, Stefano **Maglia** e Paolo **Pipere**, Letizia **Nepi**, Elisabetta **Perrotta**, Giovanni **Squitieri**



FONDAZIONE
PER LO SVILUPPO
SOSTENIBILE

Sustainable Development Foundation



Edizioni
Ambiente

LA RIFORMA DEI RIFIUTI

**A 20 ANNI DAL D.LGS 22/97 E ALLA VIGILIA DELLE
NUOVE DIRETTIVE RIFIUTI-CIRCULAR ECONOMY**

INDICE

INTRODUZIONE

Una riflessione sui cardini della riforma dei rifiuti del D.Lgs 22/97, utili per recepire le nuove Direttive sulla circular economy

Di Edo Ronchi 7

CONTRIBUTI E RIFLESSIONI SUI PRINCIPALI TEMI DELLA RIFORMA DEI RIFIUTI

Tentativi e volontà di rischiare del D.Lgs 22/97 possono essere replicabili con l'attuazione della nuova normativa comunitaria dell'End of waste?

Di Andrea Bianchi, Confindustria 18

Inquadramento ed evoluzione normativa della pianificazione dei rifiuti urbani

Di Paola Bologna, Avvocato 28

Il D.Lgs 22/97: un'esperienza della sua applicazione e alcune indicazioni

Di Roberto Cavallo, ERICA soc. coop. 39

Economia circolare e lotta agli ecoreati, dall'emergenza all'eccellenza

Di Stefano Ciafani, Legambiente 48

La riforma dei rifiuti: un bilancio venti anni dopo per affrontare le nuove sfide europee

Di Edoardo Croci e Denis Grasso, IEFE-Università Bocconi 55

End of Waste e prospettive di attuazione con il modello delle procedure semplificate

Di Sonia D'Angiulli, Avvocato. 71

Le procedure semplificate per il recupero dei rifiuti: contenuti, estensioni e possibili interpretazioni

Di Paola Ficco, Avvocato e Corrado Carrubba, Avvocato 83

LA RIFORMA DEI RIFIUTI

A 20 ANNI DAL D.LGS 22/97 E ALLA VIGILIA DELLE NUOVE DIRETTIVE
RIFIUTI-CIRCULAR ECONOMY

Per la Fondazione per lo sviluppo sostenibile, hanno contribuito:
Alessandra Bailo Modesti, Andrea Barbabella, Delia Milioni,
Raimondo Orsini, Vittoria Elena Papa

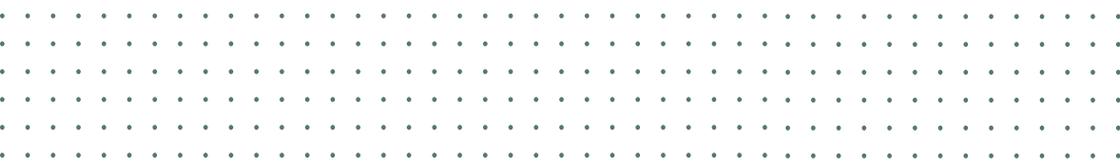
© copyright 2017 Fondazione per lo sviluppo sostenibile
Via Garigliano 61 A, 00198 Roma
tel. 06.8414815, fax 06.8414853
info@susdef.it
www.fondazionevilupposostenibile.org

© copyright 2017 Edizioni Ambiente srl
Via Natale Battaglia 10, 20127 Milano
tel. 02.45487277, fax 02.45487333
www.edizioniambiente.it
www.freebookambiente.it
www.reteambiente.it
www.rivistarifiuti.it
www.materiarinnovabile.it

Finito di stampare nel mese di Febbraio 2017
presso Primaprint srl
Via dell'Industria 71, 01100 Viterbo

su carta Cyclus Offset certificata
Stampato in Italia - Printed in Italy





INTRODUZIONE

UNA RIFLESSIONE SUI CARDINI DELLA RIFORMA DEI RIFIUTI DEL D.LGS 22/97, UTILI PER RECEPIRE LE NUOVE DIRETTIVE SULLA CIRCULAR ECONOMY

di Edo **Ronchi**

Il D.Lgs 22/97 è un testo complesso che attua una riforma organica, recependo, in modo coordinato, tre Direttive europee: sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi e sugli imballaggi. Risponde all'idea di produrre un testo unico ambientale in materia. In questo Rapporto, a vent'anni da quella riforma, diversi esperti ne affrontano gli aspetti di maggiore interesse. Non vorrei riprendere i loro interventi, se non per ringraziarli tutti per aver accettato di partecipare a questa riflessione. Questo bilancio a 20 anni di quella riforma dei rifiuti propone una riflessione sui contenuti e sugli effetti prodotti da quella normativa anche per trarre spunti e indicazioni utili per il recepimento nell'ordinamento nazionale del pacchetto di Direttive europee di prossima approvazione in materia di rifiuti-circular economy. Vorrei partecipare a questo dibattito come testimone di quella riforma, delle idee e delle intenzioni che l'hanno animata, limitandomi ad alcuni aspetti e contenuti che furono per me allora prioritari, trascurandone altri, pure importanti (come la prevenzione o il riutilizzo e altri ancora). Contando anche sul fatto che in questo Rapporto pubblichiamo diversi e qualificati interventi che forniscono un quadro ampio, e non privo di differenti valutazioni, che consente una riflessione aperta e articolata sulla riforma del D.Lgs 22/97 e sul recepimento delle nuove Direttive europee in materia.

La priorità del riciclo fu un cardine del disegno riformatore del D.Lgs 22: priorità che richiedeva il raggiungimento di livelli elevati di raccolta differenziata. **Quando fu avviata la riforma, la raccolta differenziata**

dei rifiuti urbani era marginale. La gran parte finiva in discarica: nel 1997 su 26,6 Mton di rifiuti urbani prodotti in Italia solo 2,5 Mton erano raccolti in maniera differenziata - pari al 9,4% - e ben 21,3 Mton - l'80% - finivano in discarica (dati Ispra). Lo smaltimento in discarica era la modalità di gestione dei rifiuti ampiamente diffusa perché appariva il sistema più semplice e - sottovalutando i costi ambientali - anche il meno oneroso.

Un ricorso massiccio allo smaltimento in discarica, in realtà, comporta:

- un grande spreco di risorse (milioni di tonnellate di materie prime e materiali riutilizzabili vengono letteralmente buttate via);
- rilevanti impatti ambientali (le discariche occupano, consumano e inquinano territorio e spesso anche le acque di falda);
- continue emergenze perché le discariche si esauriscono e, data la difficoltà a localizzarne nuove in un territorio delicato e densamente popolato come il nostro, se non ci sono alternative si rischia di lasciare i rifiuti per strada.

Come principale alternativa alla discarica riscuoteva, allora, un notevole consenso fra i decisori politici l'incenerimento massiccio dei rifiuti. Piaceva l'idea di un'industrializzazione del ciclo dei rifiuti affidata a pochi grandi impianti, visti come soluzione del problema. La simpatia per l'incenerimento di massa era basata anche sulla sottovalutazione delle possibilità e dei vantaggi del riciclo dei rifiuti e sui pregiudizi diffusi nei confronti della raccolta differenziata che portavano a ritenerla difficile da praticare e impossibile da sviluppare con percentuali elevate. La Direttiva sulla gerarchia dei rifiuti che avrebbe dato priorità al riciclo sarebbe arrivata molto dopo (con la Direttiva 98 del 2008); il dibattito a livello europeo era stato appena aperto con la Strategia, presentata nel 1996 dalla Commissione europea, sulla gestione dei rifiuti che dava grande peso al riciclo e cominciavano ad essere disponibili analisi tecniche che dimostravano la convenienza non solo ambientale, ma anche economica e occupazionale del riciclo dei rifiuti. La scelta di anticipare gli indirizzi europei sulla gerarchia nella gestione dei rifiuti, assegnando una chiara e netta priorità al riciclo, attribuendo un ruolo esplicitamente secondario al recupero energetico e residuale allo smaltimento in discarica, anche se poteva contare su riferimenti

e basi robuste, non fu né semplice né scontata nel contesto di quegli anni.

Il D.Lgs 22 stabilì che la raccolta differenziata doveva servire a *“raccolgere i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee, compresa la frazione umida, destinate al riutilizzo, al riciclaggio ed al recupero di materia prima”*. A scanso di equivoci - anticipando la gerarchia nella gestione dei rifiuti introdotta successivamente a livello europeo - stabilì che ***“il riutilizzo, il riciclaggio, e il recupero di materia prima debbono essere considerati preferibili rispetto alle altre forme di recupero”*** e che occorreva favorire *“la riduzione dello smaltimento finale”*. Ampio dibattito suscitò anche l'introduzione di obiettivi quantitativi minimi di raccolta differenziata da raggiungere in tutti gli ambiti ottimali (15%, 25% e poi almeno al 35% a partire dal 6° anno). Perché il 35%? Perché ritenevamo che per arrivare ad un minimo del 35% servisse, oltre alla raccolta dei vari rifiuti d'imballaggio, anche quella della frazione organica da avviare al riciclo per la produzione di compost, di biogas e di biometano. E avviata la raccolta differenziata di tutte le principali frazioni dei rifiuti urbani sarebbe stato gradualmente possibile arrivare a percentuali molto più elevate. La riforma puntò anche a rafforzare e indirizzare le Istituzioni ai vari livelli a promuovere lo sviluppo delle raccolte differenziate. Allo Stato competeva, fra l'altro, *“l'indicazione di criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani”*; alle Regioni *“la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata”*; e ai Comuni stabilire *“le modalità di conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani”*. Quando si raggiungono buoni livelli di raccolte differenziate, come oggi nella maggior parte delle città italiane, restano alcuni problemi che non devono essere trascurati ma che devono ricevere grande attenzione anche in futuro, nel contesto del recepimento delle nuove direttive: mantenere buoni livelli di raccolta differenziata e non diminuirli, aumentarli ulteriormente e migliorarne la qualità. Senza mai abbassare la guardia, migliorando e mantenendo elevato il coinvolgimento dei cittadini, la motivazione e la preparazione del personale dedicato alle raccolte, migliorando le modalità di raccolta e l'efficienza dei sistemi di organizzazione e di gestione.

Una buona raccolta differenziata è indispensabile, ma è la parte iniziale di un percorso di riciclo. È bene ricordare che i nuovi obiettivi europei sono fissati come target di avvio al riciclo. Come fare per raggiungere obiettivi avanzati di riciclo? Oggi come allora non basta il mercato. Nel 1998 il mercato del recupero assorbiva una raccolta differenziata al 9,4%: 3,3 Mton di rifiuti di imballaggio, composti da 2,4 Mton di rifiuti di imballaggio industriali e commerciali (facili da raccogliere essendo già separati) e solo 0,9 Mton di imballaggi presi dai rifiuti urbani.

Era evidente che sarebbe stato molto costoso e praticamente impossibile far crescere la raccolta differenziata a livelli elevati affidandosi solo al mercato, senza garantire sempre e dovunque il ritiro e l'avvio al riciclo di tutti i rifiuti raccolti separatamente e senza assicurare sempre un ritorno economico certo a chi faceva tale raccolta. Recependo la Direttiva imballaggi ritenemmo che fosse una priorità garantire che il sistema Conai-Consorti di filiera degli imballaggi assicurasse comunque il ritiro - e prioritariamente l'avvio al riciclo - di tutte le frazioni raccolte separatamente di carta, vetro, plastiche, legno, alluminio e acciaio, anche quando il mercato non le assorbiva direttamente, versando ai Comuni, quando il mercato del recupero non garantiva direttamente un prezzo migliore, un corrispettivo che coprisse i maggiori oneri sostenuti per la loro raccolta differenziata. Era consentito ai produttori e utilizzatori di imballaggi di organizzarsi anche autonomamente o di dare vita in forma associata ad altri Consorzi, purchè non minassero la struttura di questo sistema con forme che favorissero l'elusione del contributo ambientale e non speculassero sulle raccolte più facili e redditizie, ma raccogliessero i propri rifiuti d'imballaggio sull'intero territorio nazionale, non solo nelle zone più comode e meno costose. Questo sistema assegnava, per scelta, priorità alle frazioni delle raccolte differenziate dei Comuni (più difficili e costose), strategiche per rendere sostenibile la gestione dei rifiuti urbani.

Gli imballaggi secondari e terziari, di origine commerciale e industriale, erano già raccolti in buona quantità con meccanismi di mercato, perché più facili da raccogliere e avviare al recupero. Per questi si ritenne che non fosse necessario pagare dei corrispettivi, ma che fosse sufficiente che i Consorzi di filiera sostenessero solo i costi di piattaforme di conferimento,

come rete di sicurezza, per facilitare comunque l'avvio al riciclo. C'era anche il problema - stranamente ignorato anche in dibattiti recenti sul modello italiano di gestione dei rifiuti d'imballaggio - del coinvolgimento di oltre un milione di imprese di produttori e utilizzatori di imballaggi chiamate a collaborare e a pagare, con modalità certe, limitando le possibilità di scappatoie elusive, un contributo ambientale. Ancora oggi il principio della responsabilità estesa del produttore (EPR), non è affatto applicato per la maggior parte dei prodotti destinati a diventare rifiuti. È bene ricordare che il CAC (Contributo Ambientale Conai) - una prima forma di EPR - fu introdotto 20 anni fa e che in tutti questi anni è stato pagato dalle imprese con un'elusione - caso raro in Italia - quasi nulla. Anche perché - e questo sarà bene ricordarlo anche per le future applicazioni migliorative dell'EPR previste dalle nuove norme europee - l'esperienza italiana ha dimostrato l'efficacia di un sistema, sottoposto sì al controllo pubblico del Ministero dell'Ambiente e del Ministero dello Sviluppo Economico, ma che è organizzato e gestito con forte autonomia da parte delle imprese dei produttori e utilizzatori di imballaggi che pagano il contributo ambientale che finanzia i corrispettivi da versare ai Comuni per le diverse frazioni di rifiuti d'imballaggio conferite in modo differenziato: contributi definiti mediante un accordo fra il Conai e l'Anci. Anche sull'entità di questo contributo ambientale si discute da anni: una parte di chi lo paga, produttori e utilizzatori di imballaggi, lo ritiene oneroso e lamenta di pagare più di ogni altro produttore di rifiuti (alcuni dei quali, anche per flussi importanti come i rifiuti organici, non pagano proprio nulla); una parte di chi lo riceve, alcuni comuni e loro aziende di raccolta, ritiene che sia troppo basso e che copra una parte limitata dei costi delle raccolte differenziate.

Il recepimento della nuova Direttiva in materia di EPR sarà l'occasione per porre almeno un argine all'eccesso di polemiche in questa materia, regolando meglio, con criteri più precisi l'EPR: assicurando un'applicazione estesa non solo agli imballaggi, un maggior legame fra il contributo ambientale e i costi delle raccolte, la loro qualità e il grado di riciclabilità delle diverse frazioni, fissando modalità per il calcolo di costi ottimizzati per non premiare gestioni inefficienti. Tenendo ben presente che anche

nella proposta di nuova Direttiva è sì previsto un rafforzamento della responsabilità estesa dei produttori (EPR) di beni destinati a diventare rifiuti, ma è mantenuta anche una responsabilità condivisa di tutta la catena che interviene nella produzione e nella gestione dei rifiuti. Fissati criteri più precisi, la loro applicazione dovrebbe continuare ad essere affidata ad un accordo fra l’Anci e il Conai.

Ma quali risultati ha dato quella riforma che ha puntato in modo così netto sulla raccolta differenziata e sul riciclo? **Nel 1997 venivano smaltite in discarica 21,3 Mton di rifiuti urbani (80%); nel 2015, anche se i rifiuti urbani prodotti sono aumentati di quasi 3 Mton - a 29,5 Mton - quelli smaltiti in discarica sono scesi a 7,8 Mton (26%). La raccolta differenziata dei rifiuti urbani è aumentata dal 9,4% del 1997 al 47,6 % del 2015, da 2,5 Mton a 14 Mton e l’avvio al recupero degli imballaggi è salito dal 33% del 1997 al 78,5% dell’immeso al consumo nel 2015** (Dati Ispra). Anche il sistema italiano di gestione dei rifiuti d’imballaggio ha prodotto buoni risultati. **Ha consentito già di superare l’obiettivo del 65% (siamo al 67%) di avvio al riciclo dei rifiuti di imballaggio sull’immeso al consumo che la nuova Direttiva indica al 2025 e non dovrebbe avere particolari difficoltà nemmeno a raggiungere il 75% al 2030.** Lo stesso si può dire per quasi tutte le singole filiere (della carta, del vetro, dei metalli e del legno). Ha solo qualche difficoltà in più nel passare dall’attuale 41% di riciclo delle plastiche al 55% al 2025, per l’aumento dell’utilizzo di imballaggi fatti con plastiche miste, più difficili da riciclare.

Le importanti quantità di rifiuti avviati al riciclo hanno fatto crescere un settore industriale per il quale i rifiuti non sono più un problema, ma una risorsa per nuovi investimenti, per la produzione di materiali e altri beni e per nuova occupazione. Oggi in Italia quando si parla di green economy, di economia che si sviluppa trasformando i problemi ambientali in opportunità, si hanno ben presenti le imprese del riciclo dei rifiuti che si sono sviluppate in questi anni. Secondo l’elaborazione di Ecocerved fatta sulla base dei dati del registro delle imprese e dei MUD, pubblicata in “L’Italia del riciclo 2014” dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile

e da FISE Unire, **le imprese che fanno attività di gestione rifiuti sono 6.017 (in aumento del 10% rispetto al 2008) con circa 155 mila addetti (con un aumento, nonostante la pesante recessione che ha colpito in questi anni il Paese, degli addetti del 13% rispetto al 2008). Di queste ben 5.644, la gran parte, sono imprese che fanno attività di recupero (si tratta di riciclo di materia, visto che le unità locali che fanno recupero di energia sono solo 63), con circa 128 mila addetti (le imprese di recupero rifiuti sono in aumento rispetto al 2008 del 12% e gli addetti del 19%).** Quelle che fanno solo smaltimento di rifiuti sono ormai una minoranza di 373 imprese. **Alle 6.017 imprese dedicate alla gestione dei rifiuti, andrebbero aggiunte anche altre 3.156 imprese, con altri 183 mila addetti, che gestiscono rifiuti come loro attività secondaria o che utilizzano il recupero di rifiuti nel proprio ciclo produttivo caratteristico (tipo cartiere, acciaierie, vetrerie ecc.).** Anche queste imprese gestiscono rifiuti, anche se non come loro attività principale o tipica, e dimostrano l'importanza anche generale, per l'intero sistema industriale, ormai raggiunta dal settore. Delle 6.017 imprese che gestiscono solo rifiuti sono disponibili dati economico-finanziari dei bilanci solo di circa la metà (il 47%): **di 2.805 imprese con 104 mila addetti circa (su un totale di 155 mila addetti) che comunque hanno un fatturato di tutto rispetto, pari a 33,6 miliardi di euro. Calcolando un fatturato medio per addetto di 323.000 euro, si potrebbe ipotizzare un fatturato totale del settore in circa 50 miliardi di euro (riferito a 155 mila addetti).** Questi dati documentano che in Italia quando si parla di circular economy sappiamo di poter affrontare una prospettiva economica e industriale concreta e già avviata, basata su un consistente sistema di imprese anche di qualità. Anche se, come 20 anni fa, non mancano gli scettici e servirà altrettanta determinazione di quella messa in campo allora per proseguire la riforma avviata sulla strada di una circular economy.

In genere, come si vede anche nei contributi pubblicati in questo rapporto, soprattutto fra gli esperti prevale una valutazione positiva degli effetti prodotti dalla riforma del D.Lgs 22. Nel dibattito sul recepimento delle nuove Direttive europee, tuttavia, mi pare si trascuri l'importanza del

carattere sistemico della riforma avviata con il D.Lgs 22: le sue parti sono legate e integrate ed è l'insieme che ha prodotto i suoi risultati. Anche le future innovazioni normative dovrebbero essere inquadrare con analoga sistematicità, evitando - come purtroppo spesso è accaduto nella stratificata legislazione ambientale in Italia - di modificare singole parti in modo scoordinato, senza valutare le implicazioni generali. L'impianto normativo introdotto con la riforma del D.Lgs 22/97 - mantenuto, nei suoi punti fondamentali, anche nei successivi interventi normativi in materia di rifiuti - **ha prodotto risultati importanti che potrebbero assicurare anche il raggiungimento dei nuovi e più avanzati target europei.** Ad una condizione che non ha nulla a che fare con l'impianto normativo, ma che dipende dalla sua applicazione omogenea ed efficace sull'intero territorio nazionale. Vi sono, infatti, alcune importanti città, a partire da Roma, Napoli e Genova, dove la raccolta differenziata presenta ritardi quantitativi e qualitativi e dove c'è una carenza di impianti, in particolare di compostaggio e quindi dove i rifiuti vengono - per una parte importante - smaltiti fuori regione, a volte anche all'estero, con rilevanti costi, economici e ambientali, di trasporto. Il 47,6 % di raccolta differenziata nel 2015, inoltre, è una media nazionale composta da un ottimo 58,6% di RD al Nord, di un 43,8% al Centro e di un, largamente insufficiente, 33,6% al Sud. È vero che lo smaltimento di rifiuti urbani in discarica in Italia è ancora al 26%, ma dei 7,8 milioni smaltiti in discarica ben 4 provengono da Sud. La percentuale di rifiuti urbani smaltiti in discarica è così diversificata: il 13,8% al Nord, il 28% al Centro e ben il 43,4% al Sud. Ma anche il Sud non è più omogeneo: la Sardegna è al 56% di raccolta differenziata e la Campania è al 49%. Rimangono, tuttavia, particolarmente arretrate le raccolte differenziate in 5 Regioni meridionali: la Basilicata al 31%, la Puglia al 30%, il Molise e la Calabria al 25% e la Sicilia al 13%. Da cosa è stato prodotto il ritardo di queste Regioni? Principalmente dalle carenze tecniche e di indirizzo politico di alcune amministrazioni regionali e comunali. Alcune amministrazioni regionali sono in ritardo e carenti sia nella programmazione - in particolare nella localizzazione e autorizzazione degli impianti di trattamento della frazione organica - sia nei sostegni tecnici e finanziari ai Comuni per organizzare buone raccolte differenziate. Molte amministrazioni comunali in ritardo nelle raccolte

differenziate sono carenti nell'indirizzo politico, nella capacità tecnica e nelle modalità e contenuti di affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani. Questi ritardi sono recuperabili con più forti azioni di supporto centrale, con indirizzi e richiami e, nel caso non sortiscano effetti adeguati in tempi stabiliti, ricorrendo - evitando gli errori del passato - in modo quindi mirato e circoscritto a commissari ad acta, con il mandato preciso di far partire e sviluppare un idoneo sistema di raccolta differenziata dei rifiuti urbani. **Il recupero dei ritardi in alcune città importanti come Roma e in queste 5 Regioni sarà fondamentale anche per poter raggiungere i nuovi e più impegnativi obiettivi minimi europei - fissati dalla nuova Direttiva rifiuti-circular economy in approvazione entro il 2017 a livello europeo - del 50% di avvio al riciclo dei rifiuti urbani (non solo di RD) entro il 2020, del 60% entro il 2025 e del 65% entro il 2030, nonché dell'abbattimento sotto il 10% dello smaltimento in discarica.**

Nel 1997 risultavano ufficialmente prodotte circa 61 Mton di rifiuti speciali, delle quali risultavano riciclate/recuperate come materia circa 13 Mton. I problemi erano diversi: i dati ufficiali disponibili relativi alla produzione dei rifiuti speciali erano parziali e poco affidabili; una parte troppo consistente finiva in discarica e c'era incertezza normativa sulla qualità e sulle modalità del recupero, comunque troppo ridotto. Il Governo dell'epoca aveva cercato di facilitare il recupero dei rifiuti speciali con una serie di decreti legge, reiterati per 16 volte, ma mai convertiti dal Parlamento (situazione che avrebbe portato alla sentenza della Corte Costituzionale - 360/96 - sulla non reiterazione dei decreti). Utilizzando lo spazio aperto dalla legislazione comunitaria, il D.Lgs 22/97 introdusse la possibilità di utilizzare procedure semplificate per il recupero dei rifiuti, regolate con appositi decreti ministeriali. Tali DM prescrivevano le condizioni e le norme tecniche che stabilivano per ogni tipo di rifiuto - individuato per provenienza, tipologia e caratteristiche - le diverse attività di recupero. Il rispetto di queste condizioni e norme tecniche consente di accedere ad una procedura semplificata di autorizzazione con comunicazione alla Provincia, obbligata a verificare il rispetto di tutte le condizioni previste e, decorsi 90 giorni, consente l'avvio delle

attività di recupero. Tale norma fu oggetto di una vivace discussione. Taluni vi vedevano un rischioso cedimento ambientale al principio del silenzio-assenso, benchè l'autorizzazione all'avvio di determinate attività di recupero fosse subordinata al rispetto di precise condizioni scritte nei DM - 5 febbraio 1998 e successivi - e verificabili dagli organi di controllo (come avviene anche con le autorizzazioni in procedura ordinaria) e benchè le Province dovessero verificare la sussistenza di tali condizioni prima della scadenza dei 90 giorni. Tali valutazioni non potevano, a mio avviso, prescindere tuttavia anche da un'analisi comparativa. Anche il sistema vigente era tutt'altro che privo di rischi: i tempi lunghi e le difficoltà ad avere autorizzazioni ordinarie e l'incertezza frequente dei loro contenuti ostacolavano il corretto recupero dei rifiuti, alimentavano le quantità destinate allo smaltimento con conseguente spreco di risorse recuperabili, di impatti generati da un elevato numero di discariche, di rischi di emergenze per carenza di discariche, di allargamento della zona grigia delle gestioni di rifiuti fuori controllo, illecite e illegali.

Nella riflessione di questo bilancio ventennale sarebbe bene non limitarsi ad una, pur necessaria, analisi normativa, ma introdurre anche una valutazione dei risultati prodotti. Secondo l'ultimo Rapporto Ispra sui rifiuti speciali del 2016 la quantità prodotta di tali rifiuti è notevolmente aumentata: dalle 61 Mton del 1997 a ben 130,5 Mton nel 2014. Non si tratta ovviamente solo di una crescita della produzione, ma anche del risultato, prodotto dal buon lavoro condotto da Ispra, della emersione di flussi di rifiuti che prima non erano né conteggiati, né stimati benché rimangano differenti valutazioni rispetto ad altri paesi europei (come Germania e Francia) per una differente normativa sulla gestione delle terre e rocce da scavo. Pur tenendo conto di questa variazione del metodo di calcolo e di stima, il dato della crescita del riciclo/recupero di materia dei rifiuti speciali resta impressionante: la quantità è cresciuta - sempre secondo i dati Ispra - dalle 13 Mton del 1997 alle 83,4 Mton del 2014. E nonostante la fortissima crescita delle quantità prodotte calcolate e stimate, anche lo smaltimento in discarica dei rifiuti speciali è sceso da 21 Mton del 1997, a 11,4 Mton del 2014. Questi cambiamenti ci hanno fatto risalire dalla coda alla testa nella classifica europea della gestione dei rifiuti speciali. La chiave di questa svolta

italiana nella gestione dei rifiuti speciali è stata proprio l'introduzione, con la riforma del D.Lgs 22/97, di quelle procedure semplificate di recupero (che sono state spesso utilizzate anche come riferimento per le procedure ordinarie di autorizzazione delle attività di recupero a livello regionale) che si sono dimostrate una delle più efficaci misure di circular economy praticate in Italia. Tali procedure, già utilizzate nel nostro ordinamento anche come regolazione "End of waste", costituiscono un punto di riferimento acquisito dal nostro sistema di gestione dei rifiuti anche per l'attuazione della nuova direttiva, in discussione a livello europeo, che affida, sulla base di alcuni criteri comunitari, ai singoli Stati la regolazione delle attività di riciclo che portano a produrre materie prime e beni, non più rifiuti. **Il nostro sistema andava aggiornato da tempo, tenendo conto delle nuove tipologie di rifiuti, di nuove tecniche e nuovi prodotti che si sono sviluppati in questi venti anni. Facciamolo almeno ora, utilizzando l'impianto dei DM sulle procedure semplificate di recupero come un punto di forza acquisito a livello nazionale che non solo ci ha avviato da tempo sulla nuova strada europea dell'End of waste, ma che ci consente di recepire la nuova regolamentazione europea, evitando però la frammentazione delle procedure di recupero nelle singole autorizzazioni delle diverse Regioni.**

TENTATIVI E VOLONTÀ DI RISCHIARE DEL
D.LGS 22/97 POSSONO ESSERE REPLICABILI
CON L'ATTUAZIONE DELLA NUOVA
NORMATIVA COMUNITARIA DELL'END OF
WASTE?

di Andrea **Bianchi**
CONFINDUSTRIA

A circa 20 anni dall'emanazione del Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 ("Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/698/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio") - di seguito D.Lgs. 22/97 - la Fondazione Sviluppo Sostenibile ha ritenuto opportuno coinvolgere Confindustria per sviluppare alcune riflessioni sul seguente tema:

"Il D.Lgs. 22/97 interviene dopo la reiterazione - senza mai arrivare alla conversione in legge - per 17 volte di un decreto per il recupero dei rifiuti speciali non pericolosi che porterà ad una famosa sentenza della Corte Costituzionale che modificherà le modalità di decretazione. In genere il tema dei tempi lunghi, dei costi e delle incertezze delle autorizzazioni ambientali occupa da anni il dibattito delle istituzioni e fuori da esse.

Il D.Lgs. 22/97 introduce nel nostro ordinamento una procedura basata su un termine perentorio (90 giorni) all'Amministrazione titolare dell'autorizzazione (la Provincia, allora), entro il quale deve pronunciarsi, decorso il quale purché siano rispettate precise e dettagliate prescrizioni, l'attività può iniziare. Le norme attuative di queste procedure semplificate sono rimaste in vigore fino ad oggi (DM 5 febbraio 1998 e DM 12 giugno 2002). Che esiti hanno prodotto?

Nel riciclo dei rifiuti speciali l'Italia ha raggiunto un livello di eccellenza (davanti alla Germania). Il modello di procedure semplificate può essere esteso e a che condizioni all'End of waste?"

Va preliminarmente riconosciuto che, dopo l'emanazione del Dpr 915/1982 ("Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi"), fondato principalmente sul concetto di smaltimento,

e dopo la reiterazione per ben 17 volte del decreto legge in materia di recupero di rifiuti – il cosiddetto decreto sui “*residui riutilizzabili*” - una svolta fondamentale si è avuta con il Decreto legislativo n. 22/97 che introdusse aspetti innovativi rispetto al precedente quadro normativo, regolamentando in maniera più puntuale, ad esempio, la gestione dei rifiuti in tutte le sue fasi (raccolta, trasporto, smaltimento e, in modo significativo, il recupero) e la responsabilità dei diversi soggetti coinvolti, individuabili nelle 4 categorie: produttore, trasportatore, intermediario, smaltitore o recuperatore.

Nel riconoscere, poi, l'importanza delle diverse fasi di gestione, il Decreto in parola, introdusse una vera e propria definizione di “raccolta differenziata”, definizione che la Direttiva 2008/98/CE (“Relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”) introdurrà a livello a comunitario, per l'appunto, solo nel 2008.

Tuttavia, il punto qualificante nel D.Lgs. 22/1997, risiede nel fatto di aver dato preminenza al recupero rispetto allo smaltimento in discarica nella gerarchia delle attività di gestione dei rifiuti, e, dal punto di vista amministrativo, di aver definito un iter burocratico basato su una comunicazione preventiva di inizio attività, cui poteva essere dato seguito, decorsi 90 giorni dalla comunicazione stessa, purché fossero rispettati i requisiti tecnici stabiliti da appositi decreti ministeriali (il DM 5/2/98 per il recupero di rifiuti non pericolosi e il DM 161/2002 per il recupero dei rifiuti pericolosi). A fronte di tale comunicazione, le imprese che optavano per questo regime venivano (e vengono tuttora) iscritte in un apposito registro tenuto dalla Provincia territorialmente competente.

In sintesi, il D.Lgs. 22/97 ha inteso favorire il recupero dei rifiuti, semplificando l'iter autorizzativo degli impianti, fissando alcune rigide condizioni che hanno permesso di sostituire l'autorizzazione con un'iscrizione in un apposito registro.

Nel favorire il recupero con questa modalità semplificata, il D.Lgs. 22/97 si pone peraltro in perfetta continuità con i 17 decreti legge reiterati (i decreti sui “*residui riutilizzabili*”), in quanto, nel rispetto delle normative comunitarie, affronta un tema di grande importanza per la tutela ambientale e l'economia del Paese: il reimpiego dei rifiuti (attraverso l'ottenimento di “materie prime

secondarie” – si veda di seguito) all’interno dei processi industriali.

Con questa semplificazione si davano finalmente agli operatori professionali dei tempi certi per poter effettuare le operazioni di recupero, favorendo di fatto, tale processo.

Tale modalità autorizzativa - innovativa per l’epoca - è stata poi replicata, sempre in materia ambientale, con l’autorizzazione alle emissioni in atmosfera di carattere generale che, similmente, stabilisce in modo rigido attività e tipologie di abbattimento e di inquinanti per i quali le imprese possono essere iscritte in un apposito elenco dopo 45 giorni dalla richiesta di adesione all’autorizzazione generale emanata dalla Provincia o dalla Regione dove è ubicata l’attività che dà origine all’emissione.

La modalità di comunicazione/iscrizione sopra descritta, sostitutiva dell’autorizzazione fonda peraltro la sua legittimazione sulla Direttiva 91/156/CEE (rectius: la Direttiva 75/442/CEE come modificata dalla Direttiva 91/156/CEE) che, all’art. 11 – del quale gli artt. 31, 32 e 33 del D.Lgs. n. 22/1997 sono specifica attuazione – prevedeva che la *“dispensa”* dall’autorizzazione (di cui all’art. 9 per le operazioni di smaltimento e all’art. 10 per quelle di recupero) era concedibile solo *“qualora le autorità competenti abbiano (ndr. avessero) adottato per ciascun tipo di attività norme generali che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni alle quali l’attività può essere dispensata dall’autorizzazione e qualora i tipi o le quantità di rifiuti ed i metodi di smaltimento o di recupero siano tali da rispettare le condizioni imposte dall’articolo 4”*, ossia il rispetto dell’ambiente.

Proprio in attuazione dell’art. 33 del D.Lgs. 22/97 viene adottato il DM 5.2.1998 che prevede le norme semplificate per il recupero dei rifiuti non pericolosi e regola la produzione di “materie prime secondarie” (MPS), una forma “ante letteram” di “End of waste” (EOW – si veda di seguito). Qualche anno più tardi con il medesimo impianto amministrativo, viene emanato anche il DM 161/2002, che prevede le norme semplificate per il recupero dei rifiuti pericolosi.

Il fondamento per la sistematizzazione delle MPS risiede invece nell’art. 3 della Direttiva Rifiuti Direttiva 91/156/CEE che prevede *“il recupero dei*

rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie”.

Un'espressione, quella di “materie prime secondarie”, che peraltro non ritroviamo nel D.Lgs. n. 22/97 (l'art. 4 faceva riferimento a forme di recupero per ottenere “materia prima dai rifiuti”) ma nel DM 5.2.1998 che disciplinerà la “produzione” delle stesse per una serie di industrie manifatturiere.

Una disciplina, quella delle “materie prime secondarie”, che lascerà un segno “indelebile” nel diritto ambientale italiano, al punto che, con l'emanazione del D.Lgs. 152/2006 (“Norme in materia ambientale”), il D.Lgs. 22/97 viene abrogato ma viene fatta salva la disciplina regolamentare delle MPS (i.e. DM 5/2/98 e DM 161/2002). E anche con il recepimento della Direttiva 2008/98/CE (ad opera del D.Lgs. 205/2010, che novella il D.Lgs. 152/2006), le “materie prime secondarie” sono ancora lì, in attesa che l'EOW - evoluzione e sviluppo delle stesse a livello europeo, si veda di seguito -, ne prenda il posto.

Ma dopo circa venti anni, le norme sulle procedure semplificate hanno fornito gli effetti sperati?

Per tentare di fornire risposta, si è ritenuto opportuno partire dalla ricerca dei dati oggi disponibili.

Purtroppo, anche con il supporto della Fondazione, non è stato possibile verificare:

- quante e quali siano le cosiddette norme tecniche del DM 5 febbraio 1998 e DM 12 giugno 2002 che realmente regolano processi di recupero;
- quanti recuperatori, pur potendo operare in regime semplificato, hanno preferito passare al regime ordinario.

È invece possibile, consultando il catasto telematico dei rifiuti¹ avere

.....

1. <http://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=comaut>

un'idea degli impianti che operano per singola Provincia.

Abbiamo tuttavia voluto rappresentare in questa sede, a titolo esemplificativo, la situazione in una importante realtà territoriale, ovvero la Città Metropolitana di Torino, per la quale è stato possibile raccogliere dati puntuali. Le imprese che effettuano il recupero di rifiuti con procedura semplificata sono 357, contro 217 che ritirano rifiuti inerti, 248 che effettuano smaltimento o recupero con autorizzazione ordinaria e 16 che gestiscono discariche. Ciò significa che il 43% delle imprese autorizzate a gestire rifiuti operano col meccanismo della procedura semplificata, nonostante che questa sia applicabile solo ai casi individuati dalla norma. Il dato di Torino fornisce evidenza di quelle che sono le caratteristiche positive di tale meccanismo: dopo molti anni di applicazione, non ha evidenziato sostanziali problemi di tutela ambientale ed ha anzi contribuito a sviluppare l'industria del recupero, soprattutto da parte di molte piccole imprese che sarebbero probabilmente in difficoltà ad affrontare la pesantezza dei procedimenti autorizzativi ordinari.

A fronte di altri tentativi di semplificazione ideati dalla PA attraverso i quali la stessa ha provato a introdurre meccanismi di semplificazione che tuttavia non hanno tragiurato il risultato atteso, le procedure semplificate introdotte dal D.Lgs. 22/97 rappresentano un reale esempio di semplificazione, e di snellimento burocratico valido sia per il mondo delle imprese sia per l'amministrazione che viene alleggerita nella mole delle pratiche da evadere, potendo così meglio dedicare gli sforzi ad impianti non standardizzati e più complessi.

Il medesimo sistema di abilitazione ad un'attività ambientalmente rilevante è stato infatti, come detto, applicato anche all'ambito delle emissioni industriali con ottimi risultati e potrebbe essere utilizzato anche per altri ambiti dove rilevano le autorizzazioni ambientali, come gli scarichi idrici e le bonifiche dei siti contaminati.

Negli anni '90, in effetti, si cercarono anche altre soluzioni semplici ed efficaci per promuovere il recupero e il riutilizzo a fronte di orientamenti giurisprudenziali e comunitari indirizzati verso un paralizzante "tutto rifiuto". Si pensi al sistema dei mercuriali delle Camere di Commercio che, con un decreto del 1994, escludeva dal regime dei rifiuti una serie di residui e di scarti utilizzati come materie prime dall'industria. Una grande

intuizione, che non resse sullo stretto piano giuridico, ma che anticipava di fatto l'introduzione dei sottoprodotti (introdotti, a livello giuridico nazionale, all'interno del D.Lgs. 152/06). A ciò va aggiunta, l'emanazione della Circolare 28 giugno 1999 prot. 3402/V/MIN, con la quale il Ministero dell'ambiente intervenne al fine di precisare il regime giuridico applicabile alle sostanze e materiali che presentano fin dall'origine le caratteristiche delle materie prime secondarie, codificate come output dal recupero in regime semplificato dal DM 5 febbraio 1998, pur non derivando da un'attività di recupero.

Se quindi le procedure semplificate hanno avuto un sicuro effetto sotto il profilo della promozione del recupero hanno poi contribuito a smontare il paradigma del "tutto rifiuto" a livello nazionale ed europeo.

Il sistema delle "materie prime secondarie" ha retto, infatti, al severo scrutinio della Commissione Europea e della Corte di Giustizia come si diceva sopra, sono un sistema di EOW ante litteram, ancora funzionante. Da questo punto di vista il D.Lgs. 22/97, il DM 5.2.1998 e il DM 161/2002 rappresentano un esempio positivo e contengono elementi che ci hanno posto all'avanguardia sotto il profilo giuridico (es. la declinazione del concetto, contenuto nella Direttiva 91/156/CEE, di "materia prima secondaria")

Ciò senz'altro grazie all'intuizione di colui che ricopriva il ruolo di Ministro dell'Ambiente ma anche agli esperti e ai dirigenti che hanno contribuito alla necessaria elaborazione giuridica anche nell'allora Ministero dell'Industria e nella stessa Confindustria.

Oggi, dicembre 2016, il sistema della MPS derivanti da attività di recupero è transitato, come già accennato, nel D.Lgs. 152/2006 (in attesa di essere aggiornato e in parte sostituito dal sistema EOW). Per quanto concerne invece la Circolare "Ronchi" riguardante le "MPS all'origine", molte di quest'ultime sostanze e materiali derivanti da processi di produzione potranno essere classificati come sottoprodotti e esclusi dalla normativa sui rifiuti.

Le affermazioni sopra riportate forniscono quindi risposta all'interrogativo iniziale: le procedure introdotte dal Decreto 22/97 hanno sicuramente contribuito allo sviluppo e diffusione di operazioni di recupero.

Le stesse procedure hanno promosso un indubbio cambiamento, culturale prima e giuridico poi: ormai oggi è assodato che non “tutto è rifiuto” e ciò è accettato dall’ordinamento giuridico, ma anche da tutti gli stakeholder, incluse ad esempio le associazioni ambientaliste.

Riteniamo tuttavia opportuno rappresentare, in questa sede, anche le criticità che hanno contraddistinto l’utilizzo di questo meccanismo nella logica di fornire un contributo a sviluppare ulteriormente l’ottenimento di nuova materia a partire dai rifiuti.

Da un punto di vista tecnico, gli allegati del DM 5.2.1998 e 161/2002 andrebbero aggiornati e corretti in alcune loro parti. A parte qualche minima modifica, non è stato infatti avviato alcun organico processo di revisione (periodica) degli allegati, non solo per correggere e migliorare il testo, ma soprattutto per introdurre nuove voci a fronte dell’evolversi della tecnologia e della produzione industriale. A livello comunitario questo è del tutto normale, addirittura codificato. Non si comprende fino in fondo tale fenomeno, che trova forse la sua spiegazione in un deficit culturale e organizzativo.

La situazione così diventa addirittura paradossale: non si riesce ad aggiornare il DM (come invece sarebbe logico e insito per un decreto ministeriale) mentre alcune modifiche allo stesso DM sono state introdotte addirittura per legge. Ancor più paradossale è l’utilizzo che spesso viene fatto dalle amministrazioni locali che autorizzano gli impianti in regime “ordinario”, utilizzando i due decreti di semplificazione come norme tecniche per il recupero su cui basare, a 20 anni dalla loro emanazione, le tecnologie impiantistiche di nuova realizzazione. Questo è tanto vero se si considera che lo scorso luglio 2016 il Ministero dell’ambiente ha dovuto emanare una circolare destinata alle amministrazioni regionali in cui dava indicazioni di come individuare un “End of Waste” nei provvedimenti autorizzatori degli impianti di recupero in regime ordinario in assenza di riferimenti tecnici comunitari o definiti con i decreti ministeriali 5.2.1998 e 161/2002.

Si vuole inoltre segnalare, in questa sede che, con Decreti di semplificazione di cui sopra, alcune tipologie di materiali che prima non erano considerate rifiuto (es. materiali ferrosi, trucioli di legno ecc.), e quindi direttamente commerciabili, entrarono a far parte del novero dei rifiuti creando

confusione e costi aggiuntivi nel mondo produttivo. Evidentemente non era questa la finalità del legislatore, ma come spesso accade quando si è di fronte a un elenco positivo, si corre il rischio di considerare un materiale rifiuto solo per il fatto che sia contenuto all'interno di un atto normativo che ha per oggetto i rifiuti, senza quindi prendere in considerazione il comportamento del soggetto che lo detiene.

In particolare, poi, per quanto riguarda l'aspetto del recupero energetico, le procedure semplificate non hanno prodotto significativi risultati. Va ricordato che il DM 5.2.1998 contiene la previsione della produzione del CdR (Combustibile derivato dai Rifiuti), a partire da diverse matrici, che non produrrà significativi risultati.

Inoltre, vale la pena segnalare che nel nostro Paese la normativa che riguarda la gestione dei rifiuti è oggetto di continui interventi di modifica per lo più puntuali e spesso estemporanei, tant'è che molte norme modificate vengono poi ulteriormente ed anche più volte riviste ed "aggiustate" e questo non aiuta di certo l'avvio di attività professionali in questo settore. Inoltre i vari appesantimenti burocratico-amministrativi che ad ogni nuova normativa si aggiungono non sono certo un volano per le attività che invece necessitano di regole snelle e chiare e ogni volta i criteri per arrivare a tali standard assommavano difficoltà e interpretazioni non sempre chiare e semplici. Questa difficoltà era ed è preponderante anche per i controllori creando disomogeneità di pensiero tra gli stessi e nei comportamenti verso le imprese.

In conclusione, il sistema messo in piedi dal D.Lgs. 22/97, in attuazione della Direttiva comunitaria 91/156/CEE, ha sicuramente rappresentato un'evoluzione importante nella gestione e valorizzazione dei rifiuti che ha contribuito, come segnalato in premessa, a ottenere, ormai da anni, performance eccellenti nel riciclo industriale.

Tuttavia, il sistema avrebbe potuto raggiungere risultati ancor migliori se, in sede di attuazione della norma comunitaria:

- si fosse disciplinato diversamente il processo amministrativo di autorizzazione allo smaltimento rispetto a quello di autorizzazione al recupero, finalizzando chiaramente le due distinte istruttorie a verifiche totalmente diverse: ferma restando per entrambi i casi l'esigenza di

adeguata tutela dell'ambiente, a fronte della richiesta di realizzazione ed attivazione di un impianto di recupero l'interesse da tutelare e la finalità specifica del controllo preventivo è che il rifiuto recuperato non trasferisca e diffonda incontrollatamente i suoi contenuti negativi tramite il prodotto di recupero; a fronte invece di un impianto di smaltimento la domanda da porsi in istruttoria è se non vi siano (reali e correnti) alternative migliori;

- si fosse creata un'ideale "banca dati" degli impianti autorizzati, banca dati che sarebbe necessaria in primo luogo, ma non solo, per rispondere in sede di istruttoria alla domanda di cui sopra: "c'è un'alternativa migliore?", stimolando in tal modo una "concorrenza verde" tra gli operatori (chi smaltisce meglio o recupera sa che verrà preclusa l'attività a chi smaltisce peggio o non recupera essendoci realmente un'alternativa migliore);
- si fossero ricavate da tale banca dati le ricorrenze tecnico-operative sulla base delle quali adottare "vere" norme tecniche legittimanti la dispensa dall'autorizzazione in piena applicazione dello spirito di semplificazione del D.Lgs. 22/97 per il quale la vera ragione logico-giuridica della dispensa dall'autorizzazione (sostituita dalla "iscrizione" presso le competenti autorità) risiede nel fatto che l'assoggettamento a controllo preventivo autorizzatorio della mera riproposizione di una modalità operativa già positivamente e definitivamente valutata sarebbe un'inutile spreco di tempo e risorse.

Con questo bagaglio di esperienza, l'Italia si misura con la nuova normativa comunitaria in materia di "cessazione della qualifica di rifiuto" (i.e. End of Waste), prevista all'art. 6 della Direttiva 2008/98/CE e recepita in Italia con il D.Lgs. 205/2010 che ha introdotto, nel D.Lgs. 152/06, l'art. 184 ter. La domanda che ora ci si pone è se questi tentativi e volontà di "rischiare" propri del D.Lgs. 22/97 possano essere replicabili oggi, con l'attuazione e applicazione della normativa, di derivazione comunitaria, dell'End of Waste.

Preliminarmente, va chiarito che la strada intrapresa dal legislatore comunitario, di promozione di tale strumento, appare corretta, perché più EOW significa meno rifiuti da smaltire e al contempo un risparmio delle

risorse naturali, minori costi di produzione per le imprese e di conseguenza una maggiore competitività imprenditoriale.

Appare tuttavia opportuno segnalare in questa sede che l'EOW non può essere l'unico strumento e che comunque è un'operazione su materiali che sono già rifiuti. È perciò altrettanto (se non più) importante, in attuazione della gerarchia di gestione definita all'art. 4 della Direttiva 2008/98/CE, puntare alla prevenzione della produzione dei rifiuti, ad es, agevolando di fatto uno scambio di residui di lavorazione tra imprese, attraverso l'utilizzo dell'istituto del sottoprodotto (che, se vogliamo, era stato già "evocato", in Italia ancor prima che in Europa, con la normativa sui mercuriali e con l'emanazione della Circolare 28 giugno 1999 prot. 3402/V/MIN) che si basa su delle regole chiare e autoapplicative che non hanno bisogno, di norma, di ulteriori specificazioni.

Chiarito tutto ciò, riteniamo che, per declinare correttamente a livello nazionale la normativa comunitaria sull'EOW e replicare gli elementi di successo del sistema regolamentare delle MPS, vada sicuramente rinnovato il dialogo con l'industria, reale destinatario delle norme sul recupero dei rifiuti; dialogo che negli anni del D.Lgs. 22/97 era sistematico e diretto, tra rappresentanti delle imprese e il Ministero (o il Ministro stesso), con competenza e senza pregiudizi ideologici.

Tale rinnovato dialogo potrebbe essere alla base di un'analisi critica dei contenuti del DM 5.2.98 e 161/2002 per valutare se e quali contenuti degli stessi possano essere replicabili nel dare attuazione alla disciplina comunitaria, evitando di essere "più realista del re", creando difficoltà al mondo produttivo e alla crescita Paese, ma, al contrario, arrivare a un sistema di regole che siano uguali e applicabili nel medesimo modo in tutti i Paesi UE.

.....

INQUADRAMENTO ED EVOLUZIONE NORMATIVA DELLA PIANIFICAZIONE DEI RIFIUTI URBANI

di Paola **Bologna**

AVVOCATO

Il mutato contesto delle fonti normative e l'evoluzione del rapporto legislazione Statale - legislazione Regionale

Il decreto legislativo n.22/1997 viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale vigente il “vecchio” art. 117 della Costituzione italiana, che individuava un elenco di materie con riferimento alle quali le Regioni avevano competenza a legiferare concorrente con lo Stato, ma esclusivamente nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale. Richiamando tale disposizione, il c.d. decreto Ronchi si poneva come legge quadro in materia di gestione dei rifiuti, vincolando le Regioni (per tutti i casi in cui dalla legge quadro stessa venivano delegate ad esprimersi) al rispetto delle disposizioni in essa contenute (art. 1 comma 2 d.lgs.n.22/1997).

Con l'entrata in vigore della legge di riforma del titolo V della Costituzione (L. cost. n.3/2001) viene modificato l'art. 117, che attualmente contiene due elenchi con riferimento alla competenza legislativa: uno per le materie di competenza esclusiva dello Stato (tra le quali si annovera anche la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali)¹, uno per quelle di competenza concorrente Stato-Regioni (tra le quali si annoverano anche il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali)². L'evidente sovrapposizione (tra le altre) della materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” riservata allo Stato e quelle del “governo del territorio” e della “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” attribuite alla competenza concorrente Stato-Regioni, hanno generato

.....

1. Art.117 comma 2 lett. s) Cost..

2. Art.117 comma 3 Cost..

un crescendo di conflitti di attribuzione che ha trovato un primo punto di riferimento nella Sentenza della Corte Costituzionale n.407/2002. In forza di tale pronuncia, sussisterebbe un “intreccio” di competenze sulla materia “tutela dell’ambiente” in base alla quale essa “non costituisce una materia in senso stretto dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacchè essa si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”³. La Corte ha ivi configurato l’ambiente come bene immateriale nonchè valore costituzionalmente protetto, identificabile come “materia trasversale”, in quanto in essa possono riconoscersi competenze diverse “che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”⁴.

Questo orientamento giurisprudenziale ha consentito il proseguimento della condivisione di competenze tra Stato centrale e Regioni in tema di tutela dell’ambiente nel senso statuito dal succitato art. 1 comma 2 del d.lgs.n.22/1997, laddove precisava la natura di legge quadro statale inderogabile della riforma in materia di rifiuti⁵.

Con l’entrata in vigore del d.lgs.n.152/2006, il d.lgs.n.22/1997 è stato abrogato, ed il succitato art. 1 comma 2 sostituito dalla prima versione dell’art. 177 del c.d. Testo Unico Ambientale che, al comma 2, imponeva alle Regioni di adeguare i rispettivi ordinamenti alla disposizioni di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema contenute nella parte quarta del Testo Unico stesso entro un anno dalla sua entrata in vigore, senza null’altro specificare in ordine al riparto di competenze legislative Stato-Regioni.

Successivamente all’abrogazione del decreto Ronchi e della succitata disposizione che riconosceva nello stesso la natura di legge quadro inderogabile in materia di rifiuti, con la pronuncia n.367/2007 in tema

.....

3. P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di tutela e fruizione dell’ambiente e le novità sul concetto di <materia>, sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in Riv. Giur. Ambiente, n.5, 2010, p.689 e ss.

4. P. MADDALENA, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in Giorn.dir. amm., 3/2010 p.307 e ss.

5. “Le Regioni a statuto ordinario regolano la materia disciplinata dal presente decreto nel rispetto delle disposizioni in esso contenute che costituiscono principi fondamentali della legislazione statale ai sensi dell’articolo 117 comma 1 della Costituzione” (testo dell’art. 1 comma 2 d.lgs.n.22/1997).

I profili organizzativi della gestione dei rifiuti urbani dal decreto del 1997 al testo unico ambientale

E' in questo contesto di continuo conflitto Stato - Regioni che si sviluppa in concreto il sistema di pianificazione della gestione dei rifiuti urbani, astrattamente disegnato dal d.lgs.n.22/1997 e successivamente disciplinato dalla parte IV del d.lgs.n.152/2006.

In linea generale, la c.d. legge quadro del 1997 in materia di rifiuti non attribuisce allo Stato compiti di amministrazione attiva in via ordinaria, mentre assegna alle Regioni e agli enti locali la titolarità delle principali attribuzioni organizzative e gestionali.⁶

Allo Stato spettano infatti (tra le altre) le funzioni di indirizzo e coordinamento necessarie per l'attuazione del decreto, la determinazione dei criteri generali per l'elaborazione dei piani regionali ed il coordinamento tra gli stessi, la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani (art. 18).

Alle Regioni è attribuita la regolamentazione delle attività di raccolta differenziata degli urbani e la delimitazione in deroga degli A.T.O. (art. 19), assieme al compito di adottare (sentite le Province e i Comuni) un piano regionale che indichi (tra le altre cose): la tipologia e il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli Ambiti Territoriali Ottimali; il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani e l'autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli A.T.O. (art.22).

La legge quadro del 1997 riconosce ai Comuni la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa, attività che hanno anche la competenza di disciplinare con appositi regolamenti nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.⁷

Attribuisce, inoltre, alle Province anche la competenza per l'organizzazione

.....
6. P. DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in Riv. Giur. Ambiente, n.6/2005, pag. 957 e ss..

7. Tali regolamenti stabiliscono anche i criteri per l'assimilabilità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, con la conseguenza di attrarli nella privativa comunale.

delle attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati sulla base degli A.T.O. siccome delimitati direttamente dalla legge come coincidenti col territorio provinciale o, in deroga, da specifica legge regionale (art. 20), e che assumono valenza organizzativa in quanto uno degli obiettivi principali della riforma era quello di superare la frammentazione delle gestioni municipali. In questo sistema, la pianificazione c.d. multilivello assume (in astratto) la funzione tipica di garantire il coordinamento delle azioni dei pubblici poteri con finalità di indirizzo, direzione e promozione, nonché di conformazione delle eventuali iniziative dei privati alle finalità pubbliche.

In particolare, la pianificazione regionale dello smaltimento dei rifiuti come disciplinata dal decreto legislativo del 1997 è stata ritenuta dalla dottrina foriera dell'impossibilità di assimilazione dei detti piani regionali ai piani urbanistici di coordinamento (come invece era avvenuto in precedenza per i piani previsti dall'art. 6 comma 1 del DPR 915/1982).⁸ Ne è conseguito il ripristino della loro natura originaria di piano di organizzazione dei servizi pubblici di gestione dei rifiuti, dovendosi occupare non tanto di individuare nel dettaglio la localizzazione degli impianti, ma di prevedere i flussi di rifiuti urbani e di indicare gli interventi pubblici necessari per assicurare la corretta gestione dei rifiuti stessi in accordo con i criteri stabiliti dalla legge, in primis quello dell'autosufficienza.

Tale cambiamento di prospettiva ha dunque assicurato copertura legislativa ad una maggiore flessibilità degli strumenti di pianificazione regionale e responsabilizzato maggiormente le Pubbliche Amministrazioni competenti ad adottarli ed attuarli, laddove avessero voluto valorizzare appieno tutte le possibilità di sviluppo offerte dalla "nuova" concezione di tale strumento pianificatorio.

Nel contempo, la legge quadro ha delineato un sistema di poteri sostitutivi per il caso in cui i piani regionali non fossero adottati nei termini di legge e/o le autorità competenti non avessero realizzato gli interventi previsti nei piani stessi (art. 22 commi 7-8), individuando nel Ministero dell'Ambiente il soggetto titolare del potere di diffida e di quello sostitutivo, esercitabile anche mediante commissari delegati.

.....
⁸. P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, Padova, 1998, pag. 448 e ss.

Con l'entrata in vigore del d.lgs.n.152/2006, risultano fortemente accentuati i compiti attribuiti allo Stato e, in particolare, al Ministero dell'Ambiente (art. 195).

Sintomo di tale cambiamento di prospettiva (ed anche delle ragioni ad esso sottese) è la previsione della categoria degli *“impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese”* (art. 195 comma 1 lett. f), devoluta ad apposito programma, da approvarsi con Decreto del Presidente del Consiglio sentita la Conferenza Unificata Stato-Regioni, e da inserirsi nel documento di programmazione economica e finanziaria tra le infrastrutture e gli insediamenti strategici, prevedendo anche gli stanziamenti necessari per la loro realizzazione ed i contributi compensativi a favore degli enti locali interessati.

Rientrano inoltre tra le competenze dello Stato *“l'indicazione dei criteri e delle modalità di adozione, secondo i principi di unitarietà, compiutezza e coordinamento, delle norme tecniche per la gestione dei rifiuti (...)”*,⁹ che li adotta con decreti del Ministero dell'Ambiente nei modi indicati dall'art. 195 comma 4.¹⁰

Risulta confermata tra le competenze statali anche quella di determinare i criteri qualitativi e quali - quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e dello smaltimento, rimasta sostanzialmente inattuata nonostante il termine indicato nel c.d. codice delle leggi ambientali per l'adozione del relativo Decreto Ministeriale.¹¹

.....

⁹ Art. 195 comma 2 lett. a) d.lgs.n.152/2006.

¹⁰ Si è tentato di estender ulteriormente la portata di tale disposizione con il correttivo del 2010 che, sostituendo l'art. 177, ai commi 4 e 5 attualmente vigenti richiama Stato, Regioni, province autonome ed enti locali ad esercitare i propri poteri e le proprie funzioni in materia di gestione di rifiuti in conformità alle disposizioni del d.lgs.n.152/2006, ed indicando come necessaria la tensione a garantire la costituzione tra i medesimi diversi titolari di poteri/funzioni di *“un sistema compiuto e sinergico che armonizza in un contesto unitario, relativamente agli obiettivi da perseguire, la redazione delle norme tecniche, i sistemi di accreditamento e i sistemi di certificazione attinenti direttamente o indirettamente le materie ambientali, con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti (...)”*.

¹¹ Risulta attualmente ancora vigente la parziale ed incompleta regolamentazione contenuta nell'allegato 1 della Delibera Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984 (punto 1.1. *“Criteri generali per l'assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani”*) laddove annovera un elenco non tassativo di rifiuti assimilabili.

Allo Stato spetta anche l'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti inadempienti, tra i quali quello relativo alla mancata o ritardata adozione o adeguamento del piano regionale di gestione dei rifiuti (art. 199 comma 9).

Parimenti confermate sono le competenze regionali in materia di pianificazione (art. 199), in adempimento dell'obbligo comunitario che incombe sullo Stato membro all'adozione dello strumento pianificatorio in materia di gestione dei rifiuti e che l'ordinamento italiano ha devoluto alla Regioni perché li elaborassero sulla loro scala territoriale. I piani regionali prevedono (tra le altre cose) *“il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli Ambiti Territoriali Ottimali (...)”* (art. 199 comma 3 lett. g).

Agli A.T.O. continuano ad essere devolute le competenze già spettanti agli enti locali, consolidando tale nuova forma di cooperazione necessaria tra enti locali e peculiare dell'ordinamento ambientale, volta a superare la frammentazione delle gestioni *“attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti”* (art. 200 comma 1 lett. a).

Tale organizzazione, basata sulle associazioni obbligatorie dei Comuni e l'affidamento a nuovi soggetti (le A.T.O.) nonché originariamente valida a livello nazionale, è stata messa successivamente in discussione con l'abrogazione delle Autorità d'Ambito disposta con la legge finanziaria del 2009¹² e la contestuale attribuzione alle singole Regioni della potestà (da esprimersi con legge regionale) di riorganizzare e riallocare (non era chiaro verso quale modello organizzativo) le funzioni già esercitate dalle A.T.O. anche in materia di gestione dei servizi integrati di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.

Attualmente, nonostante l'articolo 201 del d.lgs.n.152/2006 sia stato abrogato dall'art. 186 – bis della l.n.191/2009, permane (anche in forza dell'art. 3-bis comma 1-bis del d.l.n.138/2011 convertito in l.n.148/2011)

.....
12. L.n.191/2009 art.2 comma 186-bis.

sostanzialmente un modello organizzativo analogo a quello precedente alla novella del 2009, sebbene declinato in modo disomogeneo sul territorio nazionale e comunque caratterizzato da una situazione di pluralismo associativo sovra comunale di gestione ambientale.¹³

Ruolo dei principi di autosufficienza e prossimità

La disomogeneità nell’attuazione in concreto dei modelli organizzativi di gestione dei rifiuti urbani si è riflessa sulla costituzione della rete di impianti necessari per la gestione. La declinazione regionale e sub-regionale scelta in prima battuta dall’Italia per il recepimento dei principi di derivazione comunitaria di autosufficienza e prossimità non ha, inoltre, aiutato a costituire una rete adeguata e integrata a livello nazionale di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.¹⁴

Il decreto legislativo del 1997, concentrandosi nell’indurre l’evoluzione della gestione dalla dimensione territoriale comunale a quella delle ATO, ha imposto di realizzare l’autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi negli Ambiti Territoriali Ottimali (art. 5 comma 3 lett. a e comma 5 – art. 22 comma 3 lett. c), soluzione confermata con la prima versione del d.lgs.n.152/2006 (art. 199 comma 3 lett. d).

Con il correttivo del 2010,¹⁵ al codice ambientale viene sostituito l’art. 181 (il cui comma 5 attualmente precisa che le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati a riciclo e recupero possono liberamente circolare su tutto il territorio nazionale pur dovendosi “privilegiare” il principio di prossimità nella scelta degli impianti di destinazione) ed inserito l’art. 182 bis (a disciplinare specificatamente il principi di autosufficienza e prossimità per i rifiuti urbani indifferenziati). In particolare, quest’ultima norma conferma la declinazione del principio di autosufficienza in

.....
13. Salva la possibilità per le Regioni di adottare modelli di gestione alternativi ai sensi dell’art. 200 comma 7 del d.lgs.n.152/2006.

14. Tali principi impongono agli Stati membri di impostare la gestione dei rifiuti urbani in modo da realizzare una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti indifferenziati, tale da garantire l’autosufficienza dei singoli Stati membri nella gestione, nonché (nel caso l’autosufficienza non sia raggiungibile) di assicurare lo smaltimento o il recupero in uno degli impianti appropriati più prossimi al luogo di produzione dei rifiuti stessi (cfr. art. 16 della DIR 2008/98/CE).

15. D.lgs.n.205/2010.

associazione alla dimensione dell'A.T.O. (collegandola però ad una valutazione del rapporto costi/benefici complessivi), contemporaneamente consente lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti più prossimi al luogo di produzione.

A conferma della spinta all'allargamento della dimensione territoriale di riferimento per la costituzione delle filiere necessarie alla corretta gestione, l'art. 35 comma 2 del d.l.n.133/2014 convertito in l.n.164/2014 (c.d. decreto sblocca Italia). Tale disposizione prevede infatti che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente, effettui con proprio decreto la ricognizione dell'offerta esistente di capacità degli impianti di trattamento di rifiuti urbani e assimilati, degli impianti di incenerimento e di quelli di recupero energetico dei rifiuti urbani e assimilati, al fine di realizzare il *“progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, nel rispetto degli obblighi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale”*.

Tale diversa declinazione dei principi di autosufficienza e prossimità risulta retta dal vigente articolo 16 della DIR 2008/98/CE, peraltro integralmente confermato anche nell'attuale fase di revisione della c.d. direttiva quadro in materia di rifiuti.

Nel testo normativo comunitario, infatti, l'ampliamento della dimensione territoriale di riferimento del principio di autosufficienza si spinge fino a considerare la possibilità di creare una rete di impianti transnazionale, allo scopo di *“consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti nonché nel recupero”* dei rifiuti urbani indifferenziati (art. 16 comma 2); con la precisazione che *“i principi di prossimità e autosufficienza non significano che ciascuno Stato membro debba possedere l'intera gamma di impianti di recupero finale al suo interno”* (art. 16 comma 4).¹⁶ Il tutto in coerenza con il principio comunitario fondamentale che impone l'integrazione della tutela dell'ambiente nelle politiche dell'Unione, con la finalità di promuovere lo sviluppo sostenibile.

.....

16. Va ricordato che in materia di “Ambiente” sussiste una competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri (Trattato UE art. 4, comma 2, lett. e), di tal che le istituzioni comunitarie intervengono per delineare quadri normativi finalizzati all'armonizzazione delle legislazioni nazionali per intervenire nei settori dove potrebbe risultare insufficiente l'efficacia degli interventi dei singoli Stati (art. 5 principio di sussidiarietà).

Attuali prospettive in discussione

Recentemente, le spinte positive a supporto della centralizzazione della pianificazione del sistema di gestione dei rifiuti urbani e del contestuale allargamento (verso la misura nazionale) della dimensione territoriale di riferimento per misurare l'adeguatezza delle filiere già costituite, appaiono distratte dalla loro ratio principale (quella "ambientale") e concentrate maggiormente su temi attinenti alla concorrenza ed al livello di qualità del servizio pubblico locale di interesse economico generale.¹⁷

Tale cambiamento di prospettiva sta comportando, da una parte, il rallentamento della tensione evolutiva sopra evidenziata nell'applicazione della normativa ambientale comunque già esistente e chiara nell'attribuire una serie di poteri sostitutivi in caso di inerzia degli enti competenti. Dall'altra la predisposizione di nuove norme dirette ad incidere sui succitati temi, nella convinzione di ottenere così in via indiretta anche i necessari risultati "ambientali".

Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di far confluire nell'attuale A.E.E.G.S.I. (che diventerebbe A.R.E.R.A. - Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente) anche una serie di competenze relative al ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati, differenziati ed indifferenziati, proposta dall'art. 16 dello schema di decreto legislativo recante Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali di interesse economico generale.

Tale nuova Authority per i rifiuti è stata, infatti, concepita con l'ambizione di *"migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei servizi di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, e per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale di adeguati livelli di qualità"* e per questa ragione *"sono attribuiti all'Autorità di regolazione per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico, ridenominata ARERA, penetranti poteri di regolazione."*¹⁸

Questi nuovi filoni in cui appare attualmente concentrata l'attenzione del legislatore nazionale risultano però in contrasto con la natura specifica riconosciuta a livello comunitario dell'interesse ambientale che, come noto, giustifica sensibili deroghe alla libera circolazione delle merci ed alla

.....

17. Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, AGCOM, 2014.

18. Vedi pag. 6 della relazione illustrativa al provvedimento sottoposto ai lavori parlamentari..

concorrenza, vedi ad esempio l'art. 16 comma 1 della DIR 2008/98/CE¹⁹ e l'adeguamento del settore degli appalti pubblici alle esigenze di protezione ambientale.

Tutte queste considerazioni suggeriscono, dunque, di non abbandonare in ogni caso il percorso teso ad implementare l'applicazione omogenea del c.d. codice delle leggi ambientali, riconoscendo e valorizzando le realtà virtuose già esistenti (e non solo per il recupero dei rifiuti differenziati), nonché valorizzando le norme (comprese quelle che regolano i poteri sostitutivi) che consentono di ampliare la dimensione territoriale regionale e sub-regionale di gestione integrata dei rifiuti urbani.

.....

19. "(...)In deroga al regolamento CE n. 1013/2016, al fine di proteggere la loro rete gli Stati membri possono limitare le spedizioni in entrata di rifiuti destinati ad inceneritori classificati come impianti di recupero, qualora sia stato accertato che tali spedizioni avrebbero come conseguenza la necessità di smaltire i rifiuti nazionali o di trattare i rifiuti in modo non coerente con i loro piani di gestione dei rifiuti. (...)" (art. 16 comma 1, secondo alinea, DIR 2008/98/CE).

Un giorno di autunno del 1998 si presentò in Comune una delegazione di produttori e trasformatori di nocciole. L'utilizzo del guscio in legno all'interno della catena di trasformazione era prassi consolidata, vuoi per scaldare l'acqua, vuoi anche solo per scaldare l'ambiente.

Ma con il nuovo decreto il guscio di nocciola era rifiuto o sottoprodotto? La grande disponibilità e professionalità del dicastero guidato da Edo Ronchi non ha solo chiarito il dubbio dei corilicoltori delle Langhe e di importanti industrie dolciarie del territorio, ma ha contribuito in maniera determinante a dare una svolta alla gestione dei materiali post consumo in Italia.

Sono stati anni di interpretazioni e applicazioni delle norme in tutta Europa per un tema che si andava ponendo sempre più al centro del dibattito politico, della pianificazione e programmazione territoriale e della gestione quotidiana amministrativa.

Per inciso il Comune di Alba raggiunse il 35% di raccolta differenziata fin dal 1999, un solo anno dopo la "rivoluzione" delle raccolte e molte amministrazioni più o meno vicine venivano a visitare la "capitale delle Langhe" non solo per le bellezze storiche e per il buon cibo, ma anche per capire come era stato possibile raggiungere un tale risultato di raccolta differenziata.

Non c'era una soluzione, c'erano degli ingredienti e qualche indicazione per assemblarli. Un'attenta analisi della situazione urbanistica e sociale, verifica delle filiere di trattamento, un po' di calcoli per la miglior organizzazione, ma soprattutto comunicazione.

Ho imparato dall'esperienza di Alba che la comunicazione non è solo una serie di dati e informazioni, da trasmettere alla popolazione, ma è prima di tutto la definizione di una serie di regole, è una fase di negoziazione con il gestore, è coprogettazione con i portatori di interesse locale, è spiegare le motivazioni che hanno spinto ad adottare una determinata scelta.

Non è mai un cammino facile, ma avere la consapevolezza dei passi da compiere è certamente il miglior inizio.

Essendo i rifiuti urbani il prodotto finale di un processo di consumo, non può esistere una unica soluzione nei sistemi di raccolta, ma certamente i

con numerosi colleghi, è stato dimostrato che sistemi di raccolta e avvio al riciclo, basati sui principi prima esposti, sono in grado di assicurare:

- Capacità di misurazione
- Eventuale capacità di riconversione rapida
- Incremento del livello di partecipazione (operatore-utente) con una personalizzazione del servizio
- Aumento della quantità e miglioramento della qualità delle Raccolte Differenziate
- Monitoraggio dei costi e trasparenza degli stessi

Ad oggi questi obiettivi si raggiungono con quella che comunemente è denominata raccolta di tipo domiciliare, vale però la pena ricordare che si tratta di una famiglia di tipologie di servizi che vanno adeguatamente adattati al territorio in esame.

Accanto al decreto cosiddetto “Ronchi” iniziative di sensibilizzazione hanno di molto accresciuto l’attenzione al tema della raccolta differenziata, primo fra tutti il concorso Comuni Riciclioni di Legambiente.

La maturità del sistema però oggi ci porta a riflettere sul fatto che l’indicatore raccolta differenziata sia parziale.

Per questo i nuovi target imposti dalla Commissione Europea ci aiutano a ragionare in termini di riciclo, ovvero di recupero di materia, al netto dunque delle impurità che sono pur sempre presenti nelle raccolte differenziate.

A mio avviso però occorre fare un ulteriore passo in avanti.

L’avvio al riciclo, come target, infatti presuppone la generazione di rifiuti, lasciando dunque in secondo piano quelli che sono i due primi passi della gerarchia gestionale evocata dalla stessa direttiva comunitaria 98/2008, ovvero la prevenzione e la preparazione per il riutilizzo.

Il dibattito oggi è molto acceso a livello europeo su se e come individuare target per questi passi della gerarchia e la risposta non è certo semplice.

L’esperienza però ci dice che i risultati ottenuti in molti comuni italiani

possono dare un contributo ad individuare una risposta.

Ricordo con piacere quando a febbraio 2003 animammo un partecipato incontro ad Asti dal titolo provocatorio “Oltre il Ronchi” a cui partecipò lo stesso ex ministro.

Il dibattito attorno al titolo aveva due evidenti declinazioni: la prima di ordine temporale, era il 2003, anno entro il quale l’Italia e i suoi comuni avrebbero dovuto raggiungere il 35% di raccolta differenziata; la seconda di ordine applicativo, chi aveva attivato con successo i principi dello stesso decreto aveva dimostrato in modo inequivocabile che non solo il limite del 35% era ampiamente superabile, ma che lo stesso indicatore poteva essere superato.

Erano i mesi in cui entrava in vigore in Piemonte la legge regionale 24 che non solo rivedeva la governance territoriale imponendo il consorzio obbligatorio, che pur con qualche limite ha portato i comuni ad ottenere importanti risultati, ma soprattutto introduceva sanzioni ai comuni che non raggiungevano i limiti minimi di legge in termini di raccolta differenziata. La legge però introduceva un correttivo, passato a mio avviso troppo inosservato, basato sulla reale produzione dei rifiuti: detto in altri termini se un comune si impegnava nella prevenzione dei rifiuti, poteva anche evitare le sanzioni perché il vero obiettivo era la minimizzazione del rifiuto residuo.

In questo senso credo che potremmo fare ancora molto passando soprattutto attraverso la leva fiscale.

È giunto ormai il momento di adottare in modo sistematico sistemi di tariffazione puntuale, così come coraggiosamente ha fatto nel 2016 la Regione Umbria, e come ormai da anni fanno numerosi comuni da nord a sud evidenziando risultati straordinari di contenimento complessivo della produzione, di raccolte differenziate ottimali in termini di quantità e qualità, di trasparenza dei costi con efficacia ed efficienza del sistema erogato.

Occorre dunque recuperare lo spirito del 6° programma d’azione per l’ambiente che aveva ispirato la revisione delle direttive comunitarie poi recepite dal decreto Ronchi, ovvero quello di definire un target massimo per il rifiuto residuo.

Si otterrebbe così un mix di soluzioni che contemperano la prevenzione, il

riuso, la preparazione per il riutilizzo, il compostaggio e il riciclo.

Il nuovo pacchetto di norme europee evoca altri due elementi che in questi anni le buone pratiche italiane hanno messo in evidenza in modo positivo e che possono diventare strategiche, ma che purtroppo sono spesso lasciate ai margini della discussione, quando non del tutto dimenticate.

Il primo elemento è il principio di prossimità.

Tale principio è spesso dimenticato o parzialmente evocato, ad esempio per la sola frazione residuale.

Il percorso verso un'economia circolare richiede invece di ripensare alle logiche distributive, alla pianificazione degli impianti e dunque alle filiere. Sempre più assistiamo alla concentrazione di impianti in alcune aree del Paese, con un sovradimensionamento che richiede poi di essere alimentato; tale errore è già stato commesso in Europa per gli impianti di incenerimento, assistiamo così alla migrazione di scarti dall'Italia verso impianti svedesi o olandesi, tedeschi o austriaci, ma rischiamo di commettere lo stesso errore ad esempio sugli impianti di compostaggio, vedendo così viaggiare migliaia di tonnellate di raccolte differenziate su e giù per le autostrade italiane, vanificando gran parte del beneficio ambientale che deriva dal riciclo stesso.

Lo stesso fenomeno accade a livello globale in nome del mercato.

Se da un lato non possiamo che guardare con soddisfazione al fatto ad esempio di essere diventati da importatori ad esportatori di materie prime e seconde, non possiamo non interrogarci sul fatto che alcune imprese italiane del riciclo non possono competere con concorrenti dell'estremo oriente ad esempio per l'acquisto di carta da macero.

Pur nel rispetto del libero mercato ritengo che l'economia circolare debba passare appunto per un'attenta analisi del principio di prossimità, così da pianificare al meglio le esigenze impiantistiche, valutandone i processi produttivi sotto il profilo degli impatti e dunque dell'efficienza e garantendo l'equilibrio ambientale dell'intera filiera "dalla culla alla culla".

Sempre complicato fare esempi, ma quelli che ho testimoniato proprio con la rubrica nella trasmissione ScalaMercalli, sono un chiaro esempio di un'Italia che funziona e che può fungere da modello per un'economia circolare europea, dai materiali più comuni come la carta, ma riciclata nell'arco di poche decine di chilometri e utilizzata per produrre packaging

di qualità per prodotti agroalimentari di qualità venduti su scaffali disegnati e realizzati in cartone riciclato, attraverso il progetto 100% Campania, alla filiera del vetro fino all'industria di nicchia del riciclo delle terre rare, come il riciclo dell'Ittrio della Relight, una delle poche industrie al mondo a recuperare una terra rara con processi di idrometallurgia e salificazione anziché per pirometallurgia, certamente più energivora e ambientalmente impattante.

Il secondo elemento che è ancor più ai margini della discussione è il principio della partecipazione.

La direttiva comunitaria all'art. 31 prevede che il pubblico prenda parte attiva alla elaborazione dei piani di gestione e di prevenzione. Al di là dell'enunciato la partecipazione si limita spesso alla pubblicazione delle pianificazioni su siti internet più o meno istituzionali e in ogni caso non viene considerato elemento fondante e determinante i risultati da conseguire.

La realtà è però diversa: l'esperienza maturata in Italia evidenzia come solo una partecipazione diretta dei cittadini e dei portatori di interesse consente di raggiungere e addirittura superare gli obiettivi progettuali prefissati, sia in termini di percentuali di raccolta differenziata che di qualità dei materiali, ma anche di accettazione di impianti.

La condivisione porta infatti un doppio livello di consapevolezza, il primo legato direttamente all'importanza del gesto, cognitivamente compreso dai cittadini che sono così portati a capire la significatività della separazione alla fonte dei materiali e più in generale a conoscere e comprendere la filiera di recupero, fino appunto all'impiantistica necessaria, il secondo livello è invece indiretto ed è insito in un nuovo rapporto tra cittadino e autorità locale.

Numerose indagini di soddisfazione (customer satisfaction) condotte sui territori che nell'ultimo decennio hanno adottato raccolte di tipo domiciliare con tariffazione puntuale evidenziano un gradimento del servizio erogato sistematicamente superiore all'85%, ma soprattutto denotano un accresciuto apprezzamento delle istituzioni locali che hanno adottato tali misure e dei soggetti gestori impegnati nelle raccolte.

Questo incremento del rispetto istituzionale, va di pari passo al senso civico della comunità; un altro dato, spesso oggetto di timore da parte

delle amministrazioni che intendono adottare sistemi personalizzati di raccolta, come il porta-a-porta e la tariffazione puntuale, è l'incremento dell'abbandono dei rifiuti, tutte le analisi dimostrano invece che la quantità di rifiuti abbandonati diminuisce.

Tutto ciò è sociologicamente spiegabile perché la raccolta dei rifiuti e il sistema di tariffazione diventano un vincolo reciproco tra Autorità locale – soggetto gestore e cittadini con un controllo altrettanto reciproco tra i soggetti in gioco.

Una mancata raccolta da parte del soggetto gestore, in un sistema di raccolta con grandi contenitori stradali quasi passa inosservata, così come l'abbandono di rifiuti accanto ai cassonetti (le cosiddette anomalie laterali), mentre diventa ingiustificabile in un sistema che prevede orari precisi di ritiro a domicilio delle diverse frazioni a fronte di un corrispettivo per l'erogazione del servizio stesso.

Lo stesso vale ovviamente per i cittadini, per i quali un conferimento in orari diversi da quelli indicati su un adesivo affisso su un contenitore stradale, di materiali sfusi anziché in "sacchi ben legati", passa del tutto inosservata in un sistema basato su prelievi automatizzati a caricamento laterale, mentre diventa insopportabile da un sistema che prevede l'esposizione dei mastelli o dei sacchi in un determinato intervallo di tempo entro il quale il gestore passa per la raccolta.

Si potrebbero fare numerosi esempi, ma è evidente che una corretta gestione dei nostri scarti assume un nuovo ruolo sociale sotto questa angolatura. Una sorta di nuovo patto sociale che avvicina i cittadini alla "cosa pubblica" e impegna l'autorità locale a mostrare conti trasparenti, spese giustificate, continui reinvestimenti in migliorie di servizi.

Questa nuova forma di partecipazione e comunicazione, laddove adottata in modo sistematico, dimostra anche come alcuni cambiamenti di stili di vita non siano più frutto di imposizioni dall'alto o adesioni ideologiche, ma diventano naturale conseguenza di un nuovo modo di concepire l'atto stesso di consumo.

Gruppi di acquisto, filiere corte, centri del riuso, prodotti sfusi o con quantità di imballaggio inferiore rispetto all'unità di prodotto, pannolini lavabili, manifestazioni ecologiche, compostaggio domestico, sono tutte azioni che diventano quasi naturali, se non addirittura richieste dalla

popolazione e i commercianti non sono a loro volta costretti a modificare le proprie modalità di vendita a seguito di chissà quale ordinanza, ma adeguano man mano il loro stile di proposta commerciale alle richieste dei propri clienti o in alcuni casi addirittura le inducono loro stessi.

Mi è capitato di assistere ad una mediazione spontanea nata nel corso di un incontro pubblico nel quale si spiegavano le modalità di funzionamento della tariffazione puntuale nel Comune di Trino Vercellese; alla mia risposta ad una cittadina che chiedeva dove andassero buttate le lettiere degli animali domestici, ovvero nell'indifferenziato, a meno che non si trattasse di lettiere a base di alghe, dunque biodegradabili e compostabili, che potevano essere messe nell'umido, la titolare del negozio di pet food, presente in sala, si è subito proposta di convertire le proprie forniture pur di migliorare la propria offerta commerciale garantendo di fatto un welfare animale.

Il cammino da fare è ancora molto, soprattutto in alcune aree del Paese e nei grandi agglomerati, dove spesso si abdica alla sola tecnologia e all'impossibilità teorica di costruire un presidio sociale, ma l'Italia, a partire proprio dal decreto 22/97 ha oggi le migliori performance europee e mondiali, dobbiamo esserne consapevoli, orgogliosi cercando di superare i localismi, facendo sistema a partire da questa Italia che funziona!



ECONOMIA CIRCOLARE E LOTTA AGLI ECOREATI, DALL'EMERGENZA ALL'ECCELLENZA

di Stefano **Ciafani**

LEGAMBIENTE

C'era una volta il paese delle emergenze rifiuti e dei disastri ambientali impuniti. Potrebbe iniziare così il racconto, tutt'altro che fantastico, della storia del nostro Paese negli ultimi 20 anni. Una narrazione ventennale alimentata da più fonti, a cui Legambiente non ha fatto mancare il suo contributo di denuncia e proposta sia sulla corretta gestione dei rifiuti, che sulla lotta all'illegalità praticata in modo pervasivo da ecomafie, criminalità ambientale e pseudo imprenditori. Una storia horror finita però con un lieto fine. Infatti oggi l'Italia primeggia in Europa grazie alle numerose e consolidate esperienze, gestionali e produttive, di economia circolare e alla legge sugli ecoreati con i nuovi strumenti di contrasto previsti dal Codice penale per penalizzare gli ecocriminali e premiare le imprese sane. Visto il cambio di passo per certi versi epocale, vale la pena entrare più nel dettaglio di questa rivoluzione made in Italy, iniziata a livello normativo con l'approvazione del decreto legislativo 22 del 1997.

La circular economy made in Italy

Nella filiera dei rifiuti urbani siamo passati dall'essere il simbolo delle emergenze alla culla della nascente economia circolare del vecchio continente. Nonostante non manchino i problemi - basti pensare all'attuale situazione disastrosa della Sicilia o a quelle altrettanto complicate della Puglia e del Lazio - il quadro nazionale è totalmente cambiato.

Nella prima metà degli anni '90 le emergenze rifiuti si moltiplicarono in tutto il Paese, nel Sud come nel Centro-Nord. Iniziarono i primi

commissariamenti regionali dove il ciclo dei rifiuti era in buona parte nella morsa dei tentacoli delle ecomafie: a Campania e Puglia commissariate nel 1994 seguirono negli anni successivi Calabria, Sicilia e Lazio, per un totale di circa 20 milioni di abitanti coinvolti. Nel 1996 finimmo sulle prime pagine dei quotidiani internazionali per la crisi dei rifiuti di Milano, causata dalla chiusura della discarica di Cerro Maggiore. Lo stesso avvenne nel 2001 con l'emergenza campana scoppiata dopo lo stop alle due principali discariche allora attive sul territorio regionale, quelle di Tufino (Na) e Parapoti (Sa). Lo stesso è avvenuto in Sicilia per la chiusura della discarica di Bellolampo. Il motivo era sempre lo stesso: un ciclo dei rifiuti lineare che si fondava sull'uso pressoché esclusivo delle discariche che una volta chiuse, per l'esaurimento delle volumetrie, le proteste popolari o l'intervento della magistratura, mandavano in tilt il sistema.

Oggi l'Italia occupa una posizione di leadership indiscussa su più fronti. Sono diversi i campioni dell'economia circolare che praticano già oggi quello che il pacchetto europeo prevede per il 2030. Possiamo contare sulle buone gestioni dei 1.520 Comuni ricicloni dove vivono 10 milioni di persone, premiati dalla nostra associazione per aver superato il 65% di raccolta differenziata. E su quelle dei 525 Comuni ricicloni (3 milioni di abitanti complessivamente) che oltre a fare un'ottima raccolta differenziata producono meno di 75 kg di secco residuo pro capite all'anno da avviare a smaltimento (definiti a tal proposito "rifiuti free" dalla nostra associazione). Abbiamo casi di gestione virtuosa dei rifiuti anche in ambiti urbani di rilevanti dimensioni come dimostra l'esperienza metropolitana di Milano, la più avanzata a livello europeo, o quella di Parma con la raccolta domiciliare e il sistema di tariffazione puntuale per i suoi quasi 200mila abitanti. Una rivoluzione che ormai è sbarcata anche nei capoluoghi di provincia del Sud Italia come dimostrano le esperienze straordinarie di raccolta differenziata di Salerno, Andria, Barletta, Cosenza e Catanzaro. Sul territorio nazionale sono stati realizzati diversi impianti industriali innovativi che oggi sono in grado di riciclare manufatti fino a ieri considerati irriciclabili come i pannolini usa e getta (l'impianto è stato costruito a Spresiano, in provincia di Treviso, in un sito produttivo di una società pubblica tra le migliori d'Italia) e le plastiche miste (fino ad

ora inviate solo a recupero energetico). E ci sono anche siti produttivi di trattamento della frazione biodegradabile dei rifiuti in grado di produrre compost e biometano da usare al posto del gas fossile come i digestori anaerobici di ultima generazione.

La nostra economia circolare può contare anche su una manifattura fondata su innovazione e ricerca come gli impianti di chimica verde realizzati da aziende italiane con propri brevetti che hanno sostituito siti produttivi di quella chimica old style che non ha più futuro (ma neanche un presente). È il caso delle bioraffinerie realizzate a Porto Torres al posto del vecchio petrolchimico per produrre bioprodotti per la filiera delle plastiche, della cosmesi, degli oli lubrificanti e dei pneumatici o di quella in esercizio a Crescentino (Vc) per produrre biocarburanti di seconda generazione da scarti agricoli o biomasse lignocellulosiche, evitando di utilizzare prodotti agricoli a destinazione alimentare.

L'Italia ha dimostrato di riuscire a fare meglio anche di Paesi europei che nell'immaginario collettivo sono migliori del nostro, a partire dalla Germania. È così per la raccolta e il riciclo di rifiuti pericolosi come l'olio lubrificante usato o le batterie al piombo esauste, per il sistema di gestione dei pneumatici fuori uso o dei rifiuti da imballaggio. Su alcuni fronti siamo riusciti ad anticipare gli altri paesi europei come nel caso del bando sui sacchetti di plastica tradizionale sostituiti dalle sporte riutilizzabili o dalle buste compostabili, creando un precedente normativo di successo ripreso successivamente da un direttiva europea (caso abbastanza raro). Insomma potremmo dire che nonostante tutto 20 anni dall'approvazione del decreto Ronchi non sono trascorsi invano.

Chi inquina finalmente paga

Due decenni sono passati anche per aggiornare la normativa italiana e per sanzionare con pene adeguate chi per tanto tempo ha inquinato contando su un'impunità quasi certa grazie alle maglie larghe della legge. La prima richiesta di Legambiente al legislatore italiano per inserire i delitti ambientali nel Codice penale risale infatti al 1994, anno di pubblicazione del primo Rapporto Ecomafia che in quell'occasione fu presentato insieme al Comando generale dell'Arma dei carabinieri. Erano quelli gli anni in cui tutti i reati ambientali, a partire da quelli più gravi commessi da ecomafiosi

o dai peggiori inquinatori seriali, risultavano “meno gravi del furto di una mela al supermercato” essendo classificati come contravvenzionali. E chi, tra magistrati e forze di polizia, cercava di contrastarli, non poteva contare sugli strumenti di indagine più efficaci, come le intercettazioni, gli arresti in flagranza o le rogatorie internazionali, e andava ad impattare purtroppo con i brevissimi tempi di prescrizione, caratteristici dei reati definiti come meno gravi. Insomma una sorta di lotta contro i mulini a vento.

È stata una lunga e faticosissima maratona, inizialmente corsa in maniera quasi solitaria dalla nostra associazione con pochi magistrati e rappresentanti delle forze dell’ordine, e poi col passare del tempo con un gruppo sempre più nutrito di persone, tra società civile, mondo dell’informazione, istituzioni e parte sana dell’imprenditoria italiana. In questi due decenni siamo stati testimoni di diverse legislature conclusesi senza esito, autori di numerose edizioni dell’annuale Rapporto Ecomafia in cui descrivevamo molti disastri ambientali rimasti senza colpevoli, uditori in tribunale di tante sentenze negative in processi su veri e propri scempi purtroppo impuniti. Ma di introduzione nel Codice penale dei tanto sospirati delitti contro l’ambiente non se ne vedeva neanche l’ombra. Abbiamo applaudito all’approvazione in Consiglio dei ministri di due disegni di legge sugli ecoreati (nel 1999, con Edo Ronchi ministro dell’ambiente, e nel 2008) e assistito con grande indignazione ad un Parlamento Italiano che non ne voleva sapere di discutere quei testi.

Ci sono state solo due eccezioni in questi 21 anni. La prima, datata 8 marzo 2001, portò nell’ultimo giorno della XIII legislatura all’approvazione di una legge che inseriva nel d.lgs. 22/97 l’allora articolo 53bis (oggi articolo 260 del d.lgs. 152/2006), quello che trasformava in delitto il reato di attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti, il primo della normativa italiana. Un delitto che salutammo con grande gioia ma che fu anche oggetto di pesanti critiche da parte di pochi magistrati, puntualmente smentiti dalle indagini e dalle successive sentenze di Cassazione (tra l’altro si tratta degli stessi magistrati che nel 2015 hanno ingiustamente criticato la legge sugli ecoreati, anche in questo caso sonoramente sconfessati dalla recente storia giudiziaria del Paese). Un delitto che è stato usato per la prima volta in un’inchiesta in Umbria nel febbraio 2002 e che da allora al maggio 2016 ha

permesso di concludere in tutta Italia ben 314 inchieste che hanno portato all'emissione di oltre 1.600 ordinanze di custodia cautelare, all'esecuzione di quasi 7.500 sequestri, con il coinvolgimento di quasi 900 aziende.

La seconda eccezione riguarda invece l'approvazione del nuovo delitto di combustione illecita di rifiuti previsto dal decreto sulla Terra dei fuochi del dicembre 2013, trasformato in legge nel febbraio dell'anno successivo. Vale la pena sottolineare anche in questo i ritardi della politica visto che la prima denuncia di Legambiente su quel fenomeno campano risale a 10 anni prima: "La Terra dei fuochi" infatti è il titolo del capitolo a pagina 197 del Rapporto Ecomafia 2003.

È grazie anche alla mobilitazione sociale contro il fenomeno della Terra dei fuochi e alla più importante presenza ambientalista in Parlamento della storia della Repubblica che nell'attuale legislatura è stato possibile procedere alla discussione di un disegno di legge che ha unificato i testi presentati dal PD (primo firmatario Ermete Realacci), dal M5S (primo firmatario Salvatore Micillo) e da SEL/SI (prima firmataria Serena Pellegrino). Una discussione che attraverso 4 passaggi parlamentari, tra Camera e Senato, ha portato finalmente all'approvazione definitiva (avvenuta il 19 maggio 2015) di quella che abbiamo definito più volte una "riforma di civiltà" contro i "ladri di futuro" (per dirla con una formula cara all'ex Procuratore nazionale antimafia Pier Luigi Vigna), con un voto favorevole quasi plebiscitario e la contrarietà solo di Forza Italia e Lega Nord.

Grazie alla nuova legge sugli ecoreati nel Codice penale finalmente compare la parola ambiente, vengono inseriti 6 nuovi delitti ambientali (inquinamento, disastro ambientale, morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento, traffico di materiale radioattivo, impedimento al controllo, omessa bonifica); sono previste una serie di aggravanti, tra cui quelle contro le ecomafie e i pubblici funzionari corrotti, e la confisca dei beni, anche per equivalente, per gli inquinatori; viene riconosciuta la responsabilità penale delle imprese; i tempi di prescrizione si raddoppiano. Sono previsti anche dei meccanismi premiali per chi procede alla bonifica e un sistema di estinzione dei reati meno gravi (quelli contravvenzionali che non hanno arrecato danno ambientale o pericolo di danno), qualora sia stata rimossa la causa della contravvenzione nei tempi stabiliti dagli

enti di controllo, mutuato dalle procedure previste con successo in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

L'applicazione della nuova legge sta dando i suoi frutti. Nei primi 8 mesi dalla sua entrata in vigore sono stati accertati 947 ecoreati, con la contestazione da parte delle forze di polizia di 118 casi di inquinamento e 30 di disastro ambientale, sono state denunciate 1.185 persone e compiuti 229 sequestri per un valore stimato di 24 milioni di euro. Tra il mese di ottobre e novembre 2016 sono state eseguite anche le prime ordinanze di custodia cautelare (4 per il delitto di inquinamento per un'inchiesta su un depuratore di reflui industriali in provincia di Chieti; 14 per inquinamento e disastro ambientale in un'inchiesta sulla pesca illegale con esplosivi a Taranto) ed è arrivata anche la prima sentenza della Corte di Cassazione su un caso di inquinamento per il dragaggio dei fondali del porto di La Spezia.

Le frustrazioni di ieri, l'orgoglio di oggi, la sfida di domani

Anche per la lotta senza quartiere agli ecoreati, così come per il superamento delle emergenze rifiuti e il consolidamento dell'economia circolare italiana, sono trascorsi purtroppo oltre 20 anni. Una lunga stagione di illegalità che ha causato gravi danni all'ambiente, alla salute delle persone e alla parte sana dell'economia che ha subito la concorrenza sleale da parte delle imprese scorrette che scaricavano sulla collettività i costi ambientali delle loro produzioni. Ma anche in questo caso, dopo un lunghissimo calvario, il nostro Paese ha a disposizione un apparato normativo efficace e un sistema di polizia ambientale dalla grande esperienza investigativa che lo pone all'avanguardia sul fronte internazionale.

L'Italia ha dimostrato di saper rimediare agli errori del passato e oggi può guardare con maggiore ottimismo al futuro del ciclo virtuoso dei rifiuti e del contrasto alle illegalità nel settore ambientale. È fondamentale ora spingere l'Europa a varare un pacchetto ambizioso sull'economia circolare per rottamare davvero le discariche, marginalizzare il recupero energetico, fermare lo spreco alimentare, allungare la vita ai prodotti facendo la guerra all'obsolescenza programmata. Lo stesso vale per la costruzione di una rete internazionale sempre più stretta per contrastare la criminalità ambientale che nel frattempo ha esteso le sue attività anche nei paesi dell'Est Europa.

Si tratta di sfide importanti per l'economia europea, a pari di altre misure adottate nel passato come il pacchetto 20-20-20 su energia e clima o la normativa Reach sulle sostanze chimiche pericolose. L'Italia stavolta può ambire a guidare questo processo proprio perché può fare tesoro delle importanti esperienze già maturate e del know how nostrano. Dopo due decenni di scandali è la migliore risposta da parte del nostro Paese. Non ci capita spesso di essere un modello per l'Europa e di questo dobbiamo essere fieri.

passando per preparazione per riuso, riciclaggio, recupero energetico, fino in ultimo allo smaltimento. Negli ultimi anni, la Commissione Europea ha avviato un processo di profonda revisione del quadro di riferimento, che mira alla creazione di un nuovo sistema economico in cui il rifiuto è concepito come una risorsa. Questa innovazione, di rilevanza anche culturale, è stata guidata da due concetti fondamentali: quello di resource efficiency e quello di economia circolare.

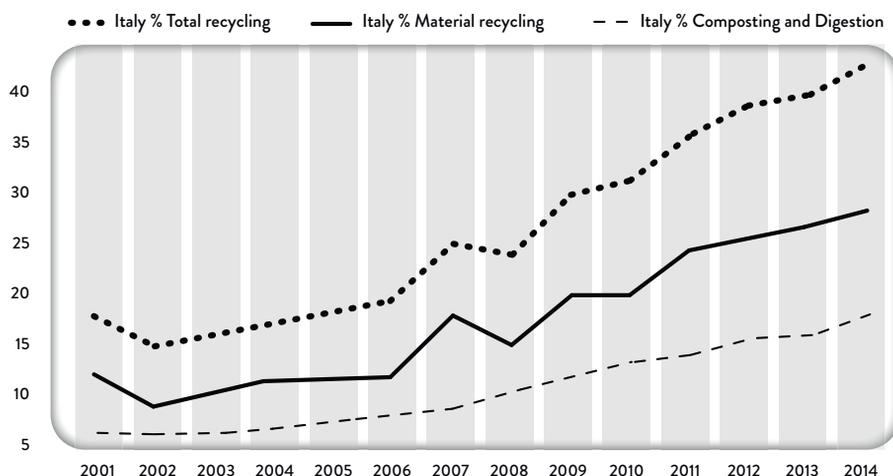
Una prima spinta della Commissione Europea in direzione di un'economia circolare è arrivata nel 2014 con l'adozione della Comunicazione 398/2014 "Verso una economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti". La Comunicazione ha definito un quadro comune e coerente di obiettivi e misure che hanno posto le basi per il successivo pacchetto normativo sulla economia circolare approvato dopo un lungo e complesso percorso nel dicembre 2015. Il pacchetto prevede di aggiornare le precedenti direttive in materia di rifiuti fissando una serie di obiettivi quantitativi al 2030 (in parte meno stringenti di quelli previsti nella Comunicazione) che possono così essere riassunti:

- aumentare la percentuale di riciclo/riutilizzo dei rifiuti urbani al 65% nel 2030;
- aumentare il riciclaggio/riutilizzo dei rifiuti da imballaggio al 75% nel 2030, con obiettivi specifici per materiale impostati per crescere gradualmente tra il 2020 e il 2030 (per raggiungere il 90% per la carta entro il 2025 e del 60% per la plastica, dell'80% per il legno, del 90% per metalli ferrosi, alluminio e vetro alla fine del 2030);
- ridurre al 10% il volume totale dei rifiuti urbani che vengono conferiti in discarica entro il 2030 (e a 0 per i rifiuti raccolti in modo differenziato).

Vengono poi introdotte altre importanti novità tra le quali l'obiettivo non vincolante di ridurre la produzione dei rifiuti alimentari del 30% entro il 2025, la raccolta separata della frazione organica entro il 2025 laddove si dimostri tecnicamente ed economicamente fattibile, un rafforzamento del principio di responsabilità estesa del produttore che diviene obbligatorio per tutti gli Stati membri per la copertura degli oneri di raccolta, l'obbligatorietà di adottare criteri di durevolezza, riciclabilità e riparabilità dei prodotti venduti in Europa (Ecodesign) e misure per la

Il tasso di riciclo dei rifiuti urbani è costantemente aumentato negli ultimi 10 anni (Figura 2), fino ad allinearsi con i livelli medi europei (EEA, 2016). L'Italia sembra quindi essere sulla buona strada per il raggiungimento dell'obiettivo europeo al 2020 di raggiungere il 50% in termini di peso di preparazione dei rifiuti per il riutilizzo e il riciclaggio così come previsto dalla Direttiva europea 2008/98 (Ispra, 2015), attestandosi già nel 2015 a circa il 45% (ancora distante invece l'obiettivo di raggiungere il 70% per i rifiuti da costruzione e demolizione).

FIG. 2 - TASSO DI RICICLO DEI RIFIUTI URBANI IN ITALIA NEL PERIODO 2001-2014 (EEA, 2016)



Nel raggiungimento degli obiettivi nazionali di riciclo dei rifiuti urbani, il comparto trainante è stato sicuramente quello degli imballaggi. A fine 2015 infatti, il riciclo degli imballaggi ha registrato un'ulteriore crescita, confermando i trend positivi degli ultimi anni (Anci, CONAI, 2016). Tutte le singole filiere del riciclo degli imballaggi infatti, hanno mostrato indici in crescita (Fondazione Sviluppo Sostenibile, 2016), ad eccezione dell'alluminio che ha visto diminuire le tonnellate avviate a riciclo (-1%). Si confermano le punte nel tasso di riciclo di carta (80%), acciaio (73,4%), vetro (71%) e alluminio (70%), mentre seppur in crescita si attestano su percentuali più basse di riciclo il legno (61%) e la plastica (41%).

Un ruolo decisivo nel raggiungimento di questi obiettivi deriva proprio dall'istituzione del sistema consortile previsto dal decreto Ronchi. I consorzi sono stati istituiti in un regime monopolistico, essendo le aziende produttrici ed utilizzatrici di rifiuti da imballaggio obbligate ad aderire al CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi), versando un contributo che finanzia l'intero sistema. Il sistema vede al centro il CONAI, a cui aderiscono oltre 1.000.000 di imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi, istituito con lo scopo del *"raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio e per garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata effettuata dalle pubbliche amministrazioni"*. Il CONAI indirizza l'attività e garantisce i risultati di recupero di 6 Consorzi di filiera dei materiali: acciaio (Ricrea), alluminio (Cial), carta/cartone (Comieco), legno (Rilegno), plastica (Corepla), vetro (Coreve).

Il modello consortile non si limita agli imballaggi, ma comprende altri consorzi, come il CONOE (Consorzio nazionale raccolta e trattamento oli e grassi vegetali ed animali esausti), istituito anch'esso con il decreto Ronchi, il COOU (Consorzio Obbligatorio degli Oli Usati) istituito nel 1982 a seguito della Direttiva comunitaria CE/75/439/CE, l'intero sistema di raccolta di pile e batterie (normata dal D.lgs n. 188 del 20 novembre 2008 che recepisce in Italia la Direttiva europea 2006/66/CE), al quale oggi aderiscono circa 1500 aziende riunite in 7 sistemi collettivi o Individuali, di cui fa parte anche il Cobat (l'ex consorzio obbligatorio che gestiva le batterie al piombo esauste (che ha ampliato la sua attività a RAEE, pneumatici fuori uso e pannelli solari a fine vita) e il sistema dei consorzi di gestione dei RAEE (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche) in attuazione della Direttiva europea 2002/96/CE. Sulla spinta dell'evoluzione della normativa europea e nazionale, che ha introdotto il passaggio alla concorrenza e al libero mercato nei sistemi consortili, anche il raggio d'azione dei consorzi di filiera del CONAI è andato progressivamente allargandosi, oltre la gestione dei soli imballaggi.

L'elemento che caratterizza tutti questi sistemi è la logica di mercato, mediante l'internalizzazione dei costi esterni generati dai diversi soggetti facenti parte delle filiere dei materiali e dei prodotti da cui originano i rifiuti, in attuazione dei principi europei "chi inquina paga" e di responsabilità

condivisa. Infatti tali sistemi prevedono, in diversa forma, il riconoscimento di una “tassa”, da pagarsi a seconda del sistema annualmente, o al momento dell’acquisto di un nuovo prodotto, o al momento in cui ci si disfa del rifiuto, che viene destinata al finanziamento delle diverse fasi del processo di gestione dei rifiuti.

Come si è detto, il sistema dei consorzi obbligatori si è progressivamente evoluto per le spinte verso la liberalizzazione introdotte dalla normativa europea (Direttiva 2006/66/CE in particolare), con l’apertura alla concorrenza. È venuto meno infatti l’obbligo per le imprese di aderire al sistema consortile, dando maggiore spazio a iniziative in capo alla libera iniziativa imprenditoriale. Con riferimento agli imballaggi, il legislatore ha definito tre possibili soluzioni di gestione alternative (D.lgs 152/2006): organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri imballaggi e rifiuti sull’intero territorio nazionale, aderire al CONAI o ad uno degli altri consorzi di filiera o attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi autonomo e autosufficiente.

Nonostante questo processo di liberalizzazione, la quota di rifiuti gestita dal sistema consortile CONAI è continuata ad aumentare, grazie all’elevato grado di efficienza complessiva del sistema e alle economie di scala e di scopo raggiunte. Oggi il sistema presenta 1.054.693 di aziende aderenti, 7.895 Comuni convenzionati e 59,2 milioni abitanti, pari al 99% della popolazione italiana, coperti da almeno una delle convenzioni con i consorzi di filiera (Anci, CONAI, 2016).

Il processo di liberalizzazione, pur iniettando efficienza nel sistema mediante meccanismi competitivi, pone alcune criticità, tanto più rilevanti se si considerano le profonde differenze territoriali che caratterizzano il nostro Paese. Infatti venendo meno l’universalità del sistema di raccolta, si corre il rischio che le aree più svantaggiate come quelle montane o insulari non vengano adeguatamente servite in un’ottica di mera convenienza economica.

Grazie al sistema consortile sono state introdotte in Italia numerose innovazioni organizzative e gestionali nel settore. In primo luogo un sistema di raccolta e gestione dei rifiuti integrato e coordinato, che va dalla

La qualità dei rifiuti conferiti resta però un aspetto critico, con una quota ancora troppo alta di rifiuti che pur raccolti in maniera differenziata finisce in discarica e/o incenerita (circa il 20%). Come definito nella Direttiva 2008/98/CE, il conferimento in discarica dovrebbe essere l'ultima ratio, a valle dell'adozione di meccanismi di prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero di altro tipo (compreso il recupero energetico). L'impegno del sistema consortile nell'affrontare questo problema emerge in un'importante novità contenuta nel nuovo accordo Anci-CONAI 2014-2019 (giunto al suo quarto rinnovo), ovvero l'affidamento a soggetti terzi dei controlli sulla qualità del materiale conferito, a differenza di quanto avveniva precedentemente con i controlli effettuati dall'impresa che riceveva il materiale con possibili conflitti di interesse. Un'altra misura efficace messa in atto dal sistema consortile che va nella direzione di una maggiore attenzione alla qualità del rifiuto differenziato conferito, è quello della diversificazione dei contributi ambientali riconosciuti per i vari rifiuti da imballaggio a seconda delle percentuali di frazioni estranee presenti (con differenze di prezzo molto alte tra rifiuto di qualità e non). Inoltre, già dal 2015, il CONAI ha avviato una sperimentazione relativa alla diversificazione del contributo ambientale per gli imballaggi in plastica al fine di incentivare l'uso di imballaggi maggiormente riciclabili, collegando il livello contributivo all'impatto ambientale delle fasi di fine vita/nuova vita.

Un altro aspetto positivo nel contesto italiano è legato all'approvazione di alcuni interventi legislativi in un'ottica di circolarità dell'economia. Tra i provvedimenti legislativi di maggiore impatto in questa direzione sono da ricordare il Collegato Ambientale alla legge di stabilità 2015 e il nuovo Codice degli Appalti Pubblici (D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016). Il Collegato Ambientale in particolare incide sul settore dei rifiuti, introducendo diverse misure finalizzate a rafforzare il recupero e il riciclo delle materie prime seconde e a ridurre la quantità di rifiuti prodotti. Sono previste misure finalizzate a incentivare l'acquisto di prodotti derivanti da materiali "post consumo" riciclati o dal recupero degli scarti, misure per incrementare la raccolta differenziata e il riciclaggio a livello comunale fissando obiettivi di raccolta differenziata riferiti ai singoli Comuni invece che a livello di ATO, viene introdotta la cosiddetta "ecotassa" cioè un'addizionale del 20% al tributo

speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica a carico dei Comuni che non abbiano raggiunto le percentuali di raccolta differenziata, viene estesa l'ecotassa anche ai rifiuti inviati agli impianti di incenerimento senza recupero energetico, vengono semplificati i regimi autorizzativi degli impianti dedicati al compostaggio di comunità di rifiuti biodegradabili e vengono incentivate le pratiche di compostaggio di rifiuti organici effettuate sul luogo stesso di produzione consentendo ai comuni di applicare una riduzione della tassa sui rifiuti. Il Nuovo Codice Appalti, recependo le misure contenute nel Collegato Ambientale in materia di Green Public Procurement, interviene sul settore rendendo obbligatori l'inserimento dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) nei documenti di gara favorendo così il rafforzamento del mercato interno di prodotti riciclati.

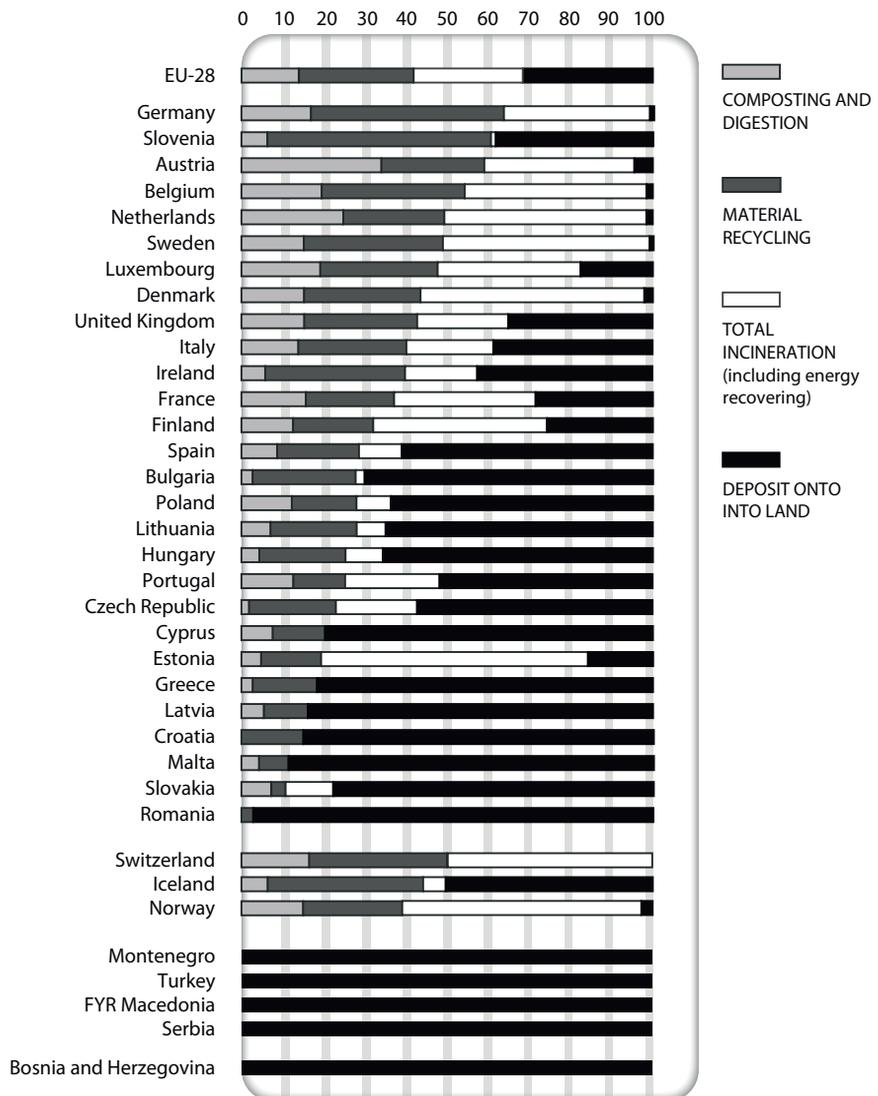
I principali limiti del sistema di gestione dei rifiuti in Italia

Il decreto Ronchi ha avviato in Italia un percorso di modernizzazione del settore dei rifiuti che pur avendo raggiunto importanti traguardi rimane ancora distante da un suo pieno compimento. Infatti se si guarda al Paese nel suo insieme, l'Italia risulta essere piuttosto indietro sia rispetto ai risultati raggiunti dagli altri Stati membri dell'Unione Europea, sia rispetto agli obiettivi che ci si era posti quasi venti anni fa con la riforma introdotta dal decreto Ronchi (Cassa Depositi e Prestiti, 2015). Ciò pone il Paese in oggettiva difficoltà rispetto al raggiungimento degli obiettivi europei, ancora più ambiziosi nel medio e lungo periodo. Il quadro italiano resta inoltre molto frammentato. In alcune realtà territoriali, in particolare in alcune regioni e città del Nord Italia, gli obiettivi europei sono già stati raggiunti e talvolta superati, con casi di eccellenza che rientrano nelle best practice europee.

Uno degli indicatori più rilevanti del gap che caratterizza l'Italia è rappresentato dalla quota ancora troppo elevata di rifiuti che vengono conferiti in discarica. Come evidenziato nella Figura 4, nel 2013 ancora il 34% dei rifiuti prodotti veniva smaltito in discarica, rispetto a una media europea che si aggirava intorno al 28% (Eurostat, 2015). Alcuni dei Paesi europei più virtuosi, già nel 2013 erano prossimi a raggiungere l'obiettivo di azzeramento del conferimento in discarica (con tassi di conferimento in discarica del 0,6% in Svezia, 1% in Belgio, 1,3% in Danimarca, 1,4% in Germania e in Olanda). E' evidente lo spreco di risorse per un Paese come l'Italia povero di risorse prime.

Secondo uno studio del 2011 (Nomisma Energia, 2011), tenendo conto del contenuto energetico dei rifiuti, è possibile stimare come negli ultimi dieci anni la distruzione di valore in discarica sia stata pari a circa 11 miliardi di euro (0,7% di PIL).

FIG.4 - TRATTAMENTO DEI RIFIUTI IN EUROPA PER PAESE E PER TIPOLOGIA DI TRATTAMENTO NEL 2013 (EUROSTAT, 2015)



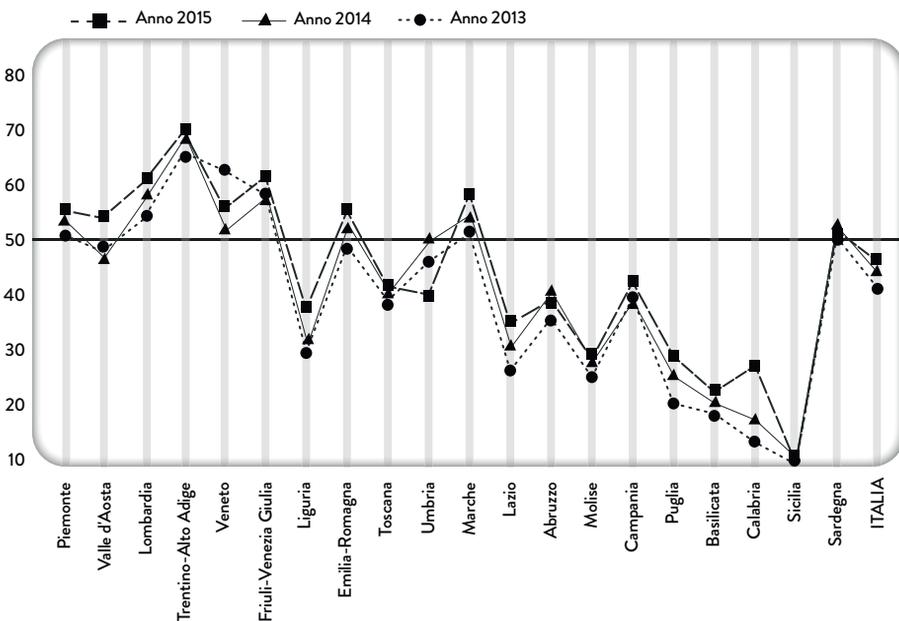
nei sistemi di contabilità e degli indicatori di performance utilizzati. Tuttavia il problema della ridotta quota di rifiuti effettivamente riciclati rimane e questo si lega prevalentemente alla scarsa qualità della raccolta differenziata, dovuta in larga parte ad una popolazione ancora non sufficientemente educata sulla necessità di separare con maggiore precisione le varie frazioni di rifiuti (Anci, CONAI, 2016).

Un altro limite del sistema di gestione dei rifiuti in Italia è legato alla scarsa capacità di rendere il riciclaggio e il riuso dei rifiuti opzioni economicamente interessanti per gli operatori pubblici e privati mediante lo sviluppo di mercati funzionali alle materie prime seconde. Da sempre infatti il settore ha un'elevata esposizione alle quotazioni delle materie prime seconde a livello internazionale (Cassa Depositi e Prestiti, 2015) con i tassi di riciclo di alcuni materiali che si riducono sensibilmente (alimentando un mercato nero) quando i prezzi delle materie prime salgono significativamente. Questo fenomeno è aggravato dalla rigidità dei prezzi riconosciuti dal sistema consortile ai consorziati per le differenti materie prime seconde recuperate, che non consente di prevenire adeguatamente il fenomeno dello smaltimento illegale delle materie dall'elevato valore economico sui mercati internazionali. Per questo, caso raro in Europa, l'Italia si caratterizza per flussi rilevanti di importazione di materie prime seconde dall'estero (Cassa Depositi e Prestiti, 2015). Nel 2011 ad esempio, il sistema produttivo italiano ha impiegato circa 35 milioni di tonnellate di materie prime seconde di cui circa 4,5 importate.

Un'ulteriore criticità in merito ai servizi di gestione dei rifiuti è legata alla scarsa efficienza nell'impiego delle risorse umane nel settore. Infatti l'Italia ha oggi un numero di addetti pari a più di 1 volta e mezzo quello della Germania e più che doppio rispetto alla Francia (Symbola, 2015) pur con risultati complessivi non migliori di questi Paesi.

Il problema più rilevante tuttavia è legato alle forti differenze territoriali esistenti tra le diverse aree geografiche del Paese. Si passa infatti da assolute eccellenze a livello europeo, sia per i livelli di raccolta differenziata che di effettivo avvio al riciclaggio, ad altre aree del Paese con inefficienze enormi. Questa differenziazione territoriale riguarda

FIG.6 - ANDAMENTO AVVIO A RICICLAGGIO PER REGIONE NEGLI ANNI 2013-2015 (ANCI, CONAI, 2016)



I diversi livelli di efficienza a livello regionale, si manifestano anche nelle forti differenze nei costi di gestione dei servizi di raccolta e trattamento dei rifiuti nelle varie aree geografiche del Paese. Nelle regioni settentrionali infatti i costi di gestione (126€) sono sensibilmente inferiori rispetto a quelli delle regioni meridionali (136€) e dell'Italia centrale (163€) (Symbola, 2015).

Vanno infine segnalati i limiti del sistema legislativo italiano, spesso evoluto più per spinta delle direttive europee che per propria capacità di innovarsi. Le norme in materia appaiono spesso complesse e soggette a interpretazioni diversificate. Inoltre alcuni aspetti sono stati oggetto di variazioni normative rilevanti. Uno degli esempi più chiari della mancanza di un chiaro quadro normativo di riferimento stabile è quello dei ripetuti cambiamenti dei corrispettivi dovuti al Comune da cittadini ed imprese quale pagamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. I passaggi da tassa (Tarsu) a tariffa (Tia e Tares), per poi ritornare nuovamente ad

una tassa con la Tari e la Tasi, sono stati travagliati ed emblematici della profonda incertezza ed instabilità che affligge il sistema normativo e finanziario del settore in Italia.

Conclusioni

Il decreto Ronchi ha avviato in Italia un percorso di modernizzazione del settore dei rifiuti che a 20 anni di distanza non si può dire concluso. Molto rimane da fare, soprattutto ora che la Commissione Europea delinea uno sviluppo verso una società a rifiuti zero. Gli obiettivi nazionali ed europei a medio e lungo termine rimangono piuttosto lontani da raggiungere ed il sistema legislativo nazionale risulta essere ancora troppo complesso e caratterizzato da numerose inefficienze. L'aspetto più problematico rimane però un'Italia della gestione integrata dei rifiuti a più velocità, con alcune eccellenze e molte aree in forte difficoltà. Le politiche e gli strumenti messi in atto fino ad ora sono riusciti solo in parte a colmare questo gap.

Grazie al decreto Ronchi si è avviato e sviluppato un nuovo settore economico, oggi uno dei comparti più importanti della green economy italiana per fatturato e nuovi posti di lavoro creati; un settore caratterizzato da numerose eccellenze sia industriali che gestionali, in primo luogo il sistema consortile CONAI – consorzi di filiera che è riuscito a migliorare in modo significativo i tassi di recupero e riciclo dei rifiuti. Dopo vent'anni tuttavia è necessario innovare il sistema emerso da quella riforma, partendo proprio dai suoi punti di forza, cioè dalla strutturazione di un sistema di incentivi e disincentivi efficace ed efficiente che interessi tutti i soggetti operanti lungo la filiera secondo una logica di responsabilità condivisa.

.....

END OF WASTE E PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE CON IL MODELLO DELLE PROCEDURE SEMPLIFICATE

di Sonia **D'Angiulli**
AVVOCATO

La proiezione verso una economia circolare nel settore dei rifiuti, volta a superare il modello di crescita lineare, fondato sul presupposto che le risorse sono abbondanti, disponibili, accessibili ed a basso costo¹, e l'approfondimento che ne deriva nell'ambito del pacchetto di proposte di modifica delle direttive europee in materia di rifiuti (che arriveranno molto probabilmente a definitiva approvazione nel 2017), induce ad una riflessione meditata su quali possano essere le scelte strutturali alle quali il legislatore nazionale potrà eventualmente ricorrere ove chiamato a dare attuazione ai nuovi (o meglio rivalutati) intendimenti comunitari.

In specie, con riferimento all'End of Waste, l'attuale formulazione dell'art. 6 della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti prevede sostanzialmente che debbano essere stabiliti a livello comunitario i criteri, conformi alle condizioni prefissate dalla medesima direttiva al comma 1, in base ai quali un determinato rifiuto cessa di essere tale, a valle di una operazione di recupero. In assenza o nelle more dei criteri comunitari, gli Stati membri "possono" decidere caso per caso tali criteri, tenendo conto della giurisprudenza applicabile, oltre che, ovviamente, delle medesime condizioni previste.

La proposta di modifica dell'art. 6 della direttiva², sembrerebbe invertire l'attuale ruolo trainante della Commissione, attribuendo in via principale

.....

1. Cfr. Comunicazione della Commissione del 25 novembre 2014 – COM(2014) 389 final/2.

2. Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti – Bruxelles 2.12.2015 COM(2015) 595 final.

agli Stati membri il compito di determinare quando un rifiuto cessa di essere tale, “facoltizzando” la Commissione ad adottare atti delegati al fine di stabilire criteri dettagliati sull’applicazione delle condizioni che determinano la cessazione della qualifica di rifiuti³.

In questa prospettiva di riordino, l’Italia dovrebbe cogliere l’occasione per fare il punto sul percorso da essa seguito sino ad oggi nel settore del recupero dei rifiuti, cercando di valorizzare al meglio gli strumenti e le esperienze maturate, in special modo partendo dal primo inquadramento sistematico che la materia ha avuto con l’adozione del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (noto come “decreto Ronchi”) in forza del recepimento delle direttive comunitarie e degli arresti della giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Scopo del presente contributo è quello di verificare se l’originaria scelta del decreto Ronchi di incentivare le operazioni di recupero, avvalendosi delle procedure semplificate, conformemente alla facoltà concessa dalle direttive europee⁴ di dispensare dal regime di autorizzazione (c.d. ordinaria) le attività di recupero dei rifiuti, possa continuare ad essere una scelta vincente ed un valido strumento di supporto all’attuazione degli obiettivi dell’economia circolare.

.....

*3. Il testo modificato dell’art. 6, risulterebbe, salvo modifiche, il seguente: comma 1 “**Gli Stati membri assicurano** che i rifiuti che sono stati sottoposti ad un’operazione di recupero cessano di essere rifiuti se adempiono alle seguenti condizioni: a) la sostanza od oggetto può essere usato per scopi specifici...”(...) comma 2 “**La Commissione ha il potere di adottare** atti delegati a norma dell’art. 38a al fine di stabilire criteri dettagliati sull’applicazione delle condizioni di cui al paragrafo 1 per taluni rifiuti...”.*

*4. L’art. 11, comma 1, della direttiva CE 91/156 stabiliva che: “possono essere **dispensati dall’autorizzazione** di cui all’articolo 9 o all’articolo 10:*

a) gli stabilimenti o le imprese che provvedono essi stessi allo smaltimento dei propri rifiuti nei luoghi di produzione e

*b) gli stabilimenti o le imprese **che recuperano rifiuti**:*

Tale dispensa si può concedere solo:

*- qualora le autorità competenti abbiano adottato per **ciascun tipo di attività** norme generali che fissano i **tipi** e le **quantità** di rifiuti e le **condizioni** alle quali l’attività può essere dispensata dall’autorizzazione e*

*- qualora i tipi o le quantità di rifiuti ed i metodi di smaltimento o di recupero siano tali da **rispettare le condizioni imposte all’articolo 4.***

*2. Gli stabilimenti o le imprese contemplati nel paragrafo 1 sono **soggetti a iscrizione** presso le competenti autorità.”(…).*

Dalle materie prime secondarie (MPS) all'End of Waste

I primi passi verso il decreto Ronchi

Quello che oggi viene definito rifiuto cessato, trova analogo (ma non identico)⁵ antecedente nella categoria delle materie prime secondarie. Ad oggi potremmo dire che le due categorie convivono. Ma andiamo per gradi.

Le MPS fanno il loro ingresso nel nostro ordinamento con l'art. 2 della Legge n. 475/88⁶, che le definiva come *"i residui derivanti dai processi produttivi e che sono suscettibili, eventualmente previ idonei trattamenti, di essere utilizzati come materie prime in altri processi produttivi della stessa o di altra natura"*. L'individuazione, in concreto, delle MPS fu rimessa al D.M. 26 gennaio 1990, attuativo del citato art. 2, che introdusse un elenco di residui ed una serie di norme tecniche generali relative ad attività di stoccaggio, trasporto, trattamento e riutilizzo delle MPS che consentivano, se rispettate, di escludere la disciplina dei rifiuti, in specie l'obbligo di autorizzazione. La Corte Costituzionale (sentenza n. 512 del 15-30 ottobre 1990) ha annullato gran parte delle disposizioni del decreto in quanto esse interferivano illegittimamente nelle competenze istituzionalizzate garantite alle regioni, limitatamente alle previsioni di procedure autorizzative ivi considerate, essendo state adottate senza copertura legale e con atto inidoneo a porre norme diverse da quelle tecniche generali. La Corte specificò che, in ogni caso, affinché potesse operare il regime delle MPS, non fosse sufficiente l'inclusione in un elenco, unitamente ad altre regole tecniche, ma necessaria sarebbe stata l'effettiva ed oggettiva destinazione finale del residuo ad essere riutilizzato. Poiché la legge 475/88 attribuiva alla Regioni, a completamento dei poteri statali, l'onere di disciplinare le modalità di controllo dell'utilizzazione delle MPS, determinando le condizioni per la esclusione delle stesse dalla normativa in tema di smaltimento dei rifiuti⁷, a seguito anche di alterne vicende

5. P. Ficco, *Mps e End of Waste: il punto sul sistema vigente*, Rifiuti n. 224/2015.

6. La legge 475/88 convertita in legge, con modificazioni, il d.l. n. 397/1988 recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali.

7. All'epoca non vi era ancora una chiara ed autonoma definizione di recupero. Le operazioni di trattamento del rifiuto erano genericamente definite di smaltimento in forza del D.P.R. 915/88.

processuali a carico di coloro che invocavano l'esonero dalle sanzioni per la gestione delle MPS al di fuori delle regole sui rifiuti, le Sezioni Unite della Cassazione (27 marzo 1992, ric. Viezzoli), chiusero il cerchio sancendo che fino a quando non fossero state emanate tutte le norme previste dall'art. 2 della legge 475/88 "ai residui derivanti dai processi produttivi qualificabili come materie prime secondarie (...) continua ad applicarsi la normativa di cui al D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915". Veniva sancita, quindi, la necessità di dare completezza formale all'apparato normativo, permanendo, comunque, il principio sancito dalla Consulta della effettività ed oggettività del riutilizzo del residuo.

Le censure giurisdizionali da un lato, le spinte comunitarie⁸ ed il periodo di crisi economica⁹, indussero il legislatore nazionale ad intervenire nel settore con una decretazione d'urgenza.

Sul presupposto di attendere l'imminente attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti e 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, con il decreto legge n. 443 del 1993, reiterato per ben quindici volte, sostanzialmente con identico contenuto, e poi con altri due decreti legge parzialmente differenti, si disciplinarono le attività finalizzate al riutilizzo come materia prima o come fonte di energia dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo, chiarendosi che sarebbero rimasti sottoposti al regime dei rifiuti (ex D.P.R. n. 915/82) i residui non destinati al riutilizzo. Veniva posta una disciplina di favore per tutti quei residui elencati negli allegati 2 e 3 del D.M. 5 settembre 1994 e nel D.M. 16 gennaio 1995, rispettivamente per il riutilizzo in un processo produttivo ovvero in un processo di combustione per la produzione di energia.

Solo con gli ultimi due decreti legge (n. 462/1996 e n. 352/1996), pur reiterandosi l'esclusione dal regime dei rifiuti, sino al 30 novembre 1996, per i "materiali quotati in borsa" di cui al DM 5 settembre 1994 e per le attività di recupero dei rifiuti effettuate nei luoghi di produzione, considerate parte integranti della produzione, occorre riconoscere il

.....

8. La direttiva 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE, sollecitava gli Stati membri ad adottare "misure appropriate per promuovere (...) il recupero dei rifiuti, mediante riciclo, reimpiego (...) ed ogni altra azione intesa ad ottenere **materie prime secondarie**" (art. 3, par 1., lett. b, i)).

9. Così G. Amendola, "I rifiuti normativa italiana e comunitaria", 1998, pag. 229

“pregio” di aver intitolato correttamente i decreti con i termini appropriati di “Disciplina delle attività di recupero dei rifiuti”.

In particolare, l’art. 2 del D.L. 462/96 introdusse, tra l’altro, delle procedure semplificate (entro e non oltre il 27 febbraio 1997) per le attività di recupero dei rifiuti individuate in allegato alla direttiva 91/156/CEE, in relazione ai residui individuati nei citati D.M. 5 settembre 1994 e 16 gennaio 1995, le quali prevedevano la possibilità di intraprendere le operazioni di recupero decorsi trenta giorni da una comunicazione da inviarsi alla regione, alla quale allegare una relazione che attestasse il rispetto di specifiche norme tecniche e condizioni, fermi restando gli altri adempimenti in materia di rifiuti. Per la verità si trattò di un tentativo abbastanza frettoloso e “pasticciato”, perché lasciò fuori dal regime semplificato tutti i residui non elencati nei citati decreti ministeriali (come ad esempio i rifiuti urbani)¹⁰.

In questo contesto, nell’ottobre del 2006, la Corte costituzionale (sentenza 17-24 ottobre 1996, n. 360), decidendo, su alcune eccezioni proposte dal Pretore di Macerata, dichiarava l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 4 del D.L. 462/96 (che reiterava la sanatoria per il passato, già prevista dai precedenti decreti legge, per chi aveva agito in conformità all’annullato D.M. 26 gennaio 1990), esprimendo un principio molto chiaro che ha modificato radicalmente il ricorso alla decretazione d’urgenza come strumento di sanatoria per i ritardi del legislatore ordinario. In specie, la Consulta ha sancito: *“il divieto di iterazione e di reiterazione, implicito nel disegno costituzionale, esclude che il governo, in caso di mancata conversione di un decreto legge, possa riprodurre, con un nuovo decreto, il contenuto normativo dell’intero testo o di singole disposizioni del decreto non convertito, ove il nuovo decreto non risulti fondato su autonomi (e, pur sempre straordinari) motivi di necessità ed urgenza, motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto”*.

.....

10. Queste procedure semplificate non potevano certo dirsi conformi alla previsione dell’art. 11 della direttiva n. 156/1991, la quale prevedeva un preciso onere di iscrizione o registrazione degli operatori dispensati dall’autorizzazione, non idoneamente paragonabile alla semplice comunicazione prevista. Inoltre, le norme tecniche dei decreti del 1994 e del 1995 non erano completamente coerenti con le condizioni previste dalla direttiva ai fini della dispensa autorizzativa.

Nell'impossibilità, quindi, di emettere un nuovo decreto legge in attesa dell'adozione del decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie (previsto entro il 25 febbraio 1997), il legislatore scelse la strada della legge ponte, approvando la Legge 11 novembre 1996, n. 575¹¹, con la quale fa salvi i provvedimenti, gli atti, gli effetti ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge non convertiti.

Vale la pena rammentare che a censura di questa modalità italiana di "interpretare" le norme comunitarie cercando di "allargare" le maglie del non rifiuto, chiude il cerchio, quanto meno in relazione agli anni ed alla normativa sino ad ora osservati, la Corte di Giustizia (sentenza 25 giugno 1997 – cause riunite C304/94, C342/94, C 224/95 – Tombesi ed altri) sancendo che: "La nozione di <<rifiuti>> figuranti all'art. 1 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (...) non deve essere intesa nel senso che essa esclude sostanze od oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, neanche se i materiali di cui trattasi possono costituire oggetto di un negozio giuridico ovvero di una quotazione in listini commerciali pubblici o privati(...). Il fatto che una sostanza sia classificata nella categoria dei rifiuti riutilizzabili senza che le sue caratteristiche e la sua destinazione siano precisate è al riguardo irrilevante. Lo stesso vale per la triturazione di un rifiuto."

Il decreto Ronchi: le procedure semplificate per il recupero dei rifiuti

In questo contesto si giunge all'emanazione del decreto legislativo del 5 febbraio 1997 n. 22.

Come affermato da autorevole dottrina¹², con il decreto Ronchi il legislatore cambia drasticamente rotta rispetto al quadro delineato dalla vecchia normativa sui rifiuti, così come, del resto imponevano le nuove direttive. In specie, si abbandona l'espedito di chiamare residui i rifiuti recuperabili e si recepisce la nuova definizione di rifiuto. Il concetto

.....
11. La sua valenza risultava limitata sino al 25 febbraio 1997 quale termine ultimo (già prorogato) con la legge comunitaria per il recepimento delle nuove direttive europee.
12. Cfr. G. Amendola, op. cit., pag. 249.

generale di smaltimento (inclusivo anche del trattamento finalizzato al recupero) viene sostituito da quello di “gestione”. In materia di recupero dei rifiuti (nonché per le operazioni di autosmaltimento), in coerenza con gli obiettivi comunitari, il legislatore valorizza la facoltà di semplificazione delle procedure offerta dalle nuove direttive, sostituendo l’obbligo di autorizzazione con la possibilità di iscrizione delle imprese di recupero in un registro tenuto dalle province.

Le procedure semplificate sono declinate negli artt. 31-33 del D.lgs 22/97, secondo i quali, posta l’adozione di decreti ministeriali che, per ciascuna attività, fissano tipi, quantità e le condizioni che devono essere rispettate, l’esercizio delle operazioni di recupero possono essere intraprese decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio attività alla Provincia territorialmente competente, la quale, ricevuta la documentazione tecnica, allegata alla comunicazione, iscrive l’impresa nell’apposito registro e procede, nei predetti novanta giorni, a verificare la sussistenza dei requisiti e delle condizioni tecniche fissate in via generale dalla normativa e, successivamente, effettua controlli periodici in corso di esercizio.

Si tratta, come è evidente, di disposizioni che intendono incentivare il recupero dei rifiuti secondo un meccanismo di silenzio assenso¹³, consentendone l’esercizio a seguito di semplice atto di comunicazione di inizio attività, evitando duplicazioni di procedimenti autorizzatori e lungaggini burocratiche e procedurali disincentivanti lo sviluppo di tali attività, comunque in coerenza con le norme comunitarie.

A dare attuazione al regime semplificato, sono intervenuti, come noto, i decreti sul recupero: il D.M. 5 febbraio 1998 (rifiuti non pericolosi), il D.M. 12 giugno 2002 n. 161 (rifiuti pericolosi) ed il D.M. 17 novembre 2005 n. 269 (rifiuti pericolosi provenienti dalle navi), in forza dei quali, solo a valle della corretta osservanza delle specifiche disposizioni, il rifiuto poteva essere classificato materia prima secondaria.

In questo contesto, la garanzia di un elevato livello di protezione ambientale, specifico obiettivo delle direttive comunitarie, viene garantito a monte dal legislatore, spettando all’amministrazione provinciale l’accertamento della sussistenza ed il permanere del rispetto delle condizioni previste.

.....

13. cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 29 luglio 2004, n. 5333; Consiglio di Stato, 4 maggio 2004 n. 2707.

Principio cardine e norma di chiusura del sistema del recupero agevolato, come da insegnamenti della Corte di Giustizia e della giurisprudenza di legittimità, è l'effettività del recupero. L'art. 33, comma 11 del D.lgs 22/97 precisava, in sostanza, che alle attività svolte in regime semplificato "qualora i rifiuti non vengano destinati in modo effettivo e oggettivo al recupero" si applica il regime di autorizzazione ordinario.

L'evoluzione della disciplina del recupero sino all'attuale End of Waste

Dopo il decreto Ronchi, si assiste ad una sorta di riordino normativo con il D.lgs 152/2006, c.d. testo unico ambientale, il quale all'art. 181, comma 6 demandava ad un futuro decreto (che, a valle delle diverse declinazioni normative, si attende ancora oggi...) la fissazione dei metodi di recupero per ottenere materia prima secondaria, in attesa dei quali permaneva l'efficacia dei decreti attuativi del recupero semplificato oltre che delle autorizzazioni rilasciate in forma ordinaria¹⁴. L'evoluzione nell'art. 181bis, apportata con il correttivo D.lgs n. 4/2008, specifica le condizioni alle quali deve attenersi l'atteso decreto sul recupero per ottenere materie, sostanze o prodotti secondari.

Con il D.lgs n. 205/2010 si recepisce la direttiva 2008/98/CE ed, in attuazione dell'art. 6 della stessa che declina la figura dell'End of Waste, si aggiunge il nuovo articolo 184-ter al D.lgs 152/06 il quale ribadisce le condizioni a cui devono uniformarsi i criteri specifici dei rifiuti cessati, che dovranno essere stabiliti a livello comunitario, ovvero, in mancanza, adottati, caso per caso, per specifiche tipologie di rifiuti con decreti ministeriali. Viene fatto salvo un regime transitorio secondo il quale, in attesa delle nuove e specifiche disposizioni sui rifiuti cessati (sia comunitarie o eventualmente nazionali), continua ad applicarsi la normativa nazionale in materia di recupero sia in forma semplificata (di cui al D.M. 5 febbraio

.....

14. Sono note le difficoltà interpretative in ordine alla possibilità di continuare ad autorizzare il recupero dei rifiuti anche in forma ordinaria, a seguito della formulazione dell'art. 181-bis che aveva eliminato il riferimento alle autorizzazioni ex art. 208, fatto salvo poi con l'art. 9-bis lett. a) del d.l.172/08, ripropostesi, in parte, a valle delle modifiche apportate all'art. 216 con il D.L. 91/2014 convertito con modificazioni dalla Legge 116/2014, e nuovamente chiarito dalla Circolare del Ministero ambiente 1 luglio 2016 n. 10045.

1998, D.M. n. 161/2002 ed il D.M. n. 269/2005) che ordinaria (di cui all'art. 9 bis, lett. a) d.l. 172/08).

Successivamente con il D.L. 91/2014 (c.d. "Competitività", convertito con legge 116/14) è stato integrato l'art. 216 del D.lgs 152/06, (aggiungendo i commi dall'8-quater all'8-septies), stabilendo, tra l'altro, che le procedure semplificate possono applicarsi alle attività di recupero disciplinate dai regolamenti comunitari in materia di End of Waste a condizione che siano rispettati tutti i requisiti, criteri e prescrizioni in essi previsti, con particolare riferimento a: a) qualità e caratteristiche dei rifiuti; b) condizioni di trattamento; c) prescrizioni per salute ed ambiente, compresi obblighi minimi di monitoraggio; d) destinazione finale dei rifiuti che cessano di essere tali. Viene ribadito (come nell'art. 184-ter, comma 2) che le operazioni di mero controllo, eventualmente disciplinate nei regolamenti, rappresentano una operazione di recupero, da sottoporre a procedura semplificata. Viene introdotto poi, come criterio generale, un regime transitorio di adeguamento alle disposizioni dei regolamenti comunitari una volta entrati in vigore, da realizzarsi nel termine di sei mesi da parte degli enti ed imprese operanti nel diverso regime relativo alle MPS (in forza di procedure semplificate) o End of Waste nazionali (in forza di autorizzazione ordinaria o AIA).

Risulta, tuttavia, assolutamente condivisibile quanto evidenziato da autorevole dottrina¹⁵ che il riferimento esclusivo dell'art. 216 alle norme dei regolamenti comunitari e non anche agli eventuali decreti nazionali di End of Waste, limita irragionevolmente il ricorso alle procedure semplificate, escludendosi da tale facoltà le attività di recupero disciplinate da future norme nazionali in materia di rifiuti cessati. Né sembra idonea a superare tale criticità la Circolare del Ministero dell'ambiente (1° luglio 2016 n.10045) che sul punto, dopo aver confermato che il regime transitorio generale inserito è previsto solo nei casi dei regolamenti europei, afferma che: *"Laddove dovessero essere emanati i decreti ministeriali, ai sensi del comma 2 dell'art. 184-ter, gli stessi potranno definire un eventuale periodo transitorio di adeguamento"*. La nota ministeriale non tiene conto, infatti, che qualora prevalesse la lettura dell'art. 216 citato (fonte primaria) nel senso di

.....
15. P. Ficco, *op. cit.*

ritenersi escluse le procedure semplificate per le norme nazionali sui rifiuti cessati, un decreto ministeriale (adottato ex art. 184-ter) non sarebbe fonte legislativa idonea allo scopo. Resta necessario un intervento legislativo di chiarimento.

Ad oggi il quadro normativo relativo all'End of Waste si completa con i tre regolamenti comunitari relativi ai rottami metallici (reg. 333/2011/Ue), rottami vetrosi (reg. 1179/2012/Ue) e rottami di rame (715/2013/Ue) ed il D.M. n. 22/2013 relativo al combustibile CSS.

I numeri del recupero in Italia

L'impianto originario delle procedure semplificate introdotto dal decreto Ronchi ha costituito, sino ai nostri giorni, un sistema vincente per garantire l'effettività del recupero dei rifiuti, garantendo alle imprese un idoneo grado di certezza sia per la celerità delle procedure che per l'uniformità di applicazione, essendo delimitato l'ambito discrezionale valutativo della pubblica amministrazione alla verifica della sussistenza dei requisiti di legge, fissati dai decreti sui recupero agevolati. Il modello semplificato, in specie i decreti che lo compongono, hanno costituito per le amministrazioni regionali (o provinciali delegate) un parametro valutativo per assentire, caso per caso, con le autorizzazioni ordinarie o con AIA, attività di recupero che, per certi profili (es. quantitativi) esulavano dal regime semplificato. Amministrazioni che, in molti casi, stentavano a riconoscere forme e modalità di recupero non previste nei decreti sul recupero agevolato, o iniziative di polizia giudiziaria che erroneamente facevano riferimento ai decreti sul regime agevolato anche per valutare la legittimità delle attività di recupero assentite con provvedimenti ordinari¹⁶. Che il modello italiano abbia funzionato lo dimostrano anche i dati sul recupero nazionale, laddove l'Italia si attesta tra i paesi leader europei nel riciclo dei rifiuti speciali con il 70,5% di recupero di materia¹⁷.

.....
16. Cfr. Corte cassazione, Sez. III penale, sentenza 17 giugno 2011 n. 24427.

17. Secondo i dati al 2014, resi noti dal Rapporto "L'Italia del riciclo 2016", realizzato da Fondazione Sviluppo Sostenibile e FISE Unire, presentato a Roma a dicembre 2016.

Procedure semplificate: modello vincente per l'End of Waste

Salvo, come detto, porre rimedio alla quantomeno “fumosa” disposizione dell’art. 216 in ordine all’omesso richiamo anche alle norme nazionali dell’End of Waste, si può certamente affermare che il ricorso alle procedure semplificate rappresenti un modello vincente per la realizzazione dell’End of Waste ed un incentivo al raggiungimento degli obiettivi dell’economia circolare.

Tale conclusione merita, tuttavia, qualche precisazione.

Le norme comunitarie e nazionali sull’End of Waste, una volta attuate, costituiscono il riferimento per tutte le attività di recupero relative alla tipologia di rifiuto disciplinata, sia assentite in forma ordinaria che semplificata. Occorre, pertanto, individuare quale possa essere l’elemento o gli elementi specifici che fungano da discriminare per l’accesso alle procedure semplificate.

Presupposto imprescindibile si ritiene debba essere quello della “quantità” dei rifiuti gestiti. In tal senso sembra esprimersi già il legislatore nazionale, laddove nell’art. 216, comma 8-sexies D.lgs 152/06, dopo aver introdotto il generale regime transitorio per l’adeguamento ai regolamenti comunitari sull’End of Waste, specifica che “(...) *Restano in ogni caso ferme le quantità massime stabilite dalle norme di cui al secondo periodo*”, riferendosi ai decreti sul recupero agevolato.¹⁸

Ulteriore conferma deriva dal regime comunitario di deroga previsto dagli articoli 24-27 della direttiva 2008/98/CE. L’art. 25, comma 1 della direttiva precisa, infatti, che le regole generali, che gli Stati devono adottare per esonerare dall’obbligo di autorizzazione specifiche attività di recupero dei rifiuti, devono stabilire i tipi ed i “quantitativi” di rifiuti, nonché il metodo di trattamento da utilizzare. E, poiché, i tipi di rifiuti nonché il metodo di trattamento risultano presupposti che il legislatore comunitario ha posto anche alla base delle norme sull’End of Waste¹⁹, che non richiamano, invece, limiti quantitativi,

.....

18. Tale precisazione, si ritiene, non sarebbe stata necessaria per le autorizzazioni ordinarie, dal momento che per le attività gestite in tale regime, non ci sono norme che predeterminano quantità massime di gestione, salvo i limiti quantitativi imposti direttamente con l’atto autorizzativo, in base alla tipologia di impianto od eventuali limiti dimensionali del medesimo che ne determinano la capacità ovvero derivanti dalla necessità di rispettare specifici limiti di emissione che impongono la gestione di limitati quantitativi di rifiuti.

19. Come emerge chiaramente dai regolamenti comunitari già adottati per i rifiuti di rame vetro e rottami metallici.

si trae da ciò una conferma sulla rilevanza di tale elemento per l'accesso alle procedure semplificate. Ulteriore conferma si trae dalla proposta di modifica della direttiva 2008/98/CE, di cui al pacchetto di revisione per l'economia circolare, che all'art. 26, laddove conferma l'attuale necessità di un sistema di registrazione per le attività in deroga dall'autorizzazione, propone di inserire la possibilità per la Commissione di adottare atti delegati "(...) *al fine di adeguare la soglia per quantitativi di rifiuti non pericolosi*" da ammettersi, quindi, alle procedure semplificate.

Come evidenziato, i presupposti delle norme tecniche sull'End of Waste coincidono in larga parte con i presupposti alla base dei decreti sul recupero agevolato. E' auspicabile che il legislatore nazionale, specie nella prospettiva futura del cambio di rotta sulle competenze in materia di rifiuti cessati, di cui alla proposta di modifica della direttiva sui rifiuti (che vede gli Stati in prima linea nella definizione delle norme tecniche dell'End of Waste), intraprenda un percorso di definizione di tali regole tecniche mutuando l'impianto degli attuali decreti sul recupero agevolato, per specifici flussi di rifiuti, ampliandoli, se del caso, sulla base delle nuove esperienze di recupero prospettatesi nel mercato²⁰ e provvedendo, ovviamente, agli opportuni aggiornamenti dettati dalla valutazione delle evoluzioni del progresso tecnologico. Tali decreti, dovrebbero, altresì, contenere una espressa disposizione che individui ulteriori criteri, che gli operatori sono chiamati a rispettare, qualora intendano accedere al regime semplificato di cui agli articoli 214-216 del D.lgs 152/06. Uno dei quali, per i motivi sopra esposti, dovrebbe essere un limite quantitativo.

Ulteriore elemento potrebbe essere quello della "provenienza" dei rifiuti, presente negli attuali decreti sul recupero agevolato ma non contemplato tra le condizioni di cui all'art. 6 della direttiva sui rifiuti²¹ ma al quale, tuttavia, non sembra aver dato rilievo il legislatore comunitario negli attuali regolamenti adottati per l'End of Waste.

.....
20. Sino ad oggi eventualmente già conosciute ma assentite solo in regime ordinario per deficit definitorio nei decreti sul recupero agevolato.

21. Suscettibile, in ogni caso, di essere previsto quale "criterio" di End of Waste.

semplificato (art. 214 ss. 152/2206) nonostante le restrizioni introdotte nel 2006 con Dm 186 in termini di potenzialità massima per impianto, mentre 7867 sono in regime ordinario², e questo nel 2014 a fronte di un avvio a recupero di materia (da R2 a R12) di oltre 83 milioni di tonnellate ad esempio di soli rifiuti speciali pari ad oltre il 62% dell'intera gestione nazionale³; numeri che da soli rendono la dimensione economica del tema e, quindi, la rilevanza concreta delle questioni giuridiche ad essa connessa. Questa tipologia di intervento, realizzato attraverso i suindicati decreti, ha quindi sicuramente prodotto molte luci ma anche non poche ombre soprattutto con riferimento al suo specifico campo di applicazione e alla portata dei suoi contenuti precettivi.

Con riguardo al primo profilo, infatti, alcuni ancora oggi si ostinano a ritenere che le prescrizioni declinate per il recupero agevolato ai sensi dei suindicati decreti vadano indifferentemente applicate ad operazioni di recupero condotte sia in impianti autorizzati in procedura ordinaria sia in impianti autorizzati in omaggio alle procedure semplificate di cui ai detti decreti⁴.

In ordine al secondo profilo, invece, altri hanno perseverato nel ritenere che quanto previsto dagli allegati agli indicati decreti rappresentasse non tanto un vincolo di natura prescrittiva, quanto piuttosto una indicazione minimale, passibile di incremento a discrezione dell'autorità competente (Provincia).

Sulla base dell'esperienza concreta di questi ormai circa venti anni, appare quindi che ancora oggi non sia stato pienamente colta la ratio stessa dell'accesso alle procedure semplificate che andava e va intesa come un strumento agile per svolgere attività imprenditoriali di tal fatta il cui

.....

2. ISPRA – *Elenco nazionale Autorizzazioni ordinarie ed in procedura semplificata, 2015*, http://www.ambiente.it/allegati/informazione/858/Elenco_Nazionale_Autorizzazioni_Comunicazioni.pdf. Per precisione si noti che lo stesso Istituto: “Segnala che, nella maggior parte dei casi, ad uno stesso impianto di gestione dei rifiuti sono associati più provvedimenti autorizzativi che riguardano rinnovi, integrazioni al provvedimento iniziale dovute a modifiche: impiantistiche, delle tipologie dei rifiuti trattati, delle operazioni di gestione, delle quantità gestite ecc.”

3. ISPRA “Rapporto rifiuti speciali 2016”, Roma.

4. I decreti indicati continuano, tuttavia, a dispiegare i loro effetti in vigore del TU Ambientale a mente dell'articolo 265, comma 1, Dlgs 152/2006.

interesse pubblico è evidente, che si aggiunge ma non deve rappresentare un freno alle procedure espresse ed ordinarie e quanto esse, mediante una specifica e attenta istruttoria amministrativa come si vedrà di seguito a maggior contenuto tecnico discrezionale, possono recare di utile alla crescita complessiva delle attività di recupero.

La questione fondamentale da affrontare, che consente di eliminare in radice ogni possibilità di addivenire alle pretese, indicate letture, risiede nel comprendere quindi la esatta natura e il campo di applicazione dei già indicati decreti 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 e 17 novembre 2005, n. 269, senza accedere a letture formalistiche e incomprensibilmente estensive di una normativa appunto straordinaria che non è logico e consentito che svolga i propri effetti comprimendo le analisi di singole fattispecie avviate in procedura ordinaria riducendo la misura della responsabilità amministrativa dell'autorità operante e con essa la lecite aspettative degli operatori economici.

1. I decreti sul recupero agevolato

Gli indicati decreti sul recupero agevolato recano le seguenti rubriche:

- a) Dm 5 febbraio 1998: *“Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22”*
- b) Dm 12 giugno 2002, n. 161: *“Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate”*
- c) Dm 17 novembre 2005, n. 269: *“Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi, che è possibile ammettere alle procedure semplificate”*

Già i titoli dei provvedimenti delimitano con precisione “chirurgica” il campo di applicazione, come peraltro fatto proprio dal IV “Considerando” del preambolo al Dm 5 febbraio 1998, ove la norma si esprime nei

seguenti termini *“Considerato che al fine di garantire un elevato livello di tutela dell’ambiente e controlli efficaci l’articolo 33 del predetto decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, stabilisce che le attività di recupero possono essere sottoposte a procedure semplificate sulla base di apposite condizioni e norme tecniche che devono fissare in particolare:*

- a) le quantità massime impiegabili;*
- b) la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti, nonché le condizioni specifiche di utilizzo degli stessi;*
- c) le prescrizioni necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati senza pericolo per la salute dell’uomo e senza usare procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio all’ambiente”.*

Analoga previsione si reperisce all’articolo 2, comma 1, sia del Dm 161/2002 che del Dm 269/2005.

Occorre anche ricordare la struttura di tali decreti, i quali, oltre alla parte dispositiva, recano una serie di allegati dove l’allegato 1 individua sempre:

- tipologia dei rifiuti;
- loro provenienza;
- loro caratteristiche,
- attività di loro recupero.

È opportuno, dunque, chiedersi perché, quando il recupero avviene in base ad una procedura amministrativa agevolata (sistema utilizzato solo in questo particolare ambito di attività), il Legislatore sia così attento e stabilisca minuziosamente, nella declinazione della norma, tutti i requisiti dei rifiuti e delle attività di provenienza e di recupero degli stessi e di destino dei prodotti e delle Mps che ne derivano.

Alla risposta a tale interrogativo sono dedicate le considerazioni che seguono.

2. Gli standards e la loro natura giuridica

La prima questione che si pone, riguarda la comprensione della natura giuridica degli standard.

Innanzitutto giova ricordare per capi più che sommari la profondissima differenza che esiste tra autorizzazione e dichiarazione di inizio di attività, che impronta tutta la fase amministrativa e procedurale attuata con i più volte indicati decreti ministeriali sul recupero agevolato:

- l'autorizzazione è un "atto libero", che esita dall'apprezzamento discrezionale della P.A. in funzione di prevenzione; essa è tesa a tutelare l'interesse pubblico, collettivo e generale. Il provvedimento di autorizzazione di un'attività pone in essere un rapporto di diritto pubblico (cd. rapporto autorizzatorio) da cui derivano:
 - per il titolare: la facoltà di esercitare l'impresa autorizzata;
 - per la P.A.: il potere di vigilanza sull'attività autorizzata⁵.
- la comunicazione di inizio di attività (anche quella contemplata dal Dlgs n. 22/1997 e poi dal Dlgs n. 152/2006) trae il suo fondamento dall'articolo 19, Legge n. 241/1990 (*"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"*).

A ben guardare, nel settore dei rifiuti, mediante l'invio della comunicazione di inizio di attività di cui agli articoli 31 e 33, Dlgs 22/1997 (ora 214 e 216, Dlgs 152/2006) l'atto permissivo è vincolato al mero accertamento di requisiti obiettivi che non consentono alla P.A. alcun apprezzamento discrezionale, per la tutela dell'interesse pubblico⁶.

.....

5. Rimane sempre salvo il potere della P.A. di procedere a:
 - annullamento per motivi di legittimità;
 - revoca per motivi di opportunità;
 - pronuncia di decadenza per sopravvenuto venir meno dei requisiti personali o per il mancato esercizio dell'attività autorizzata.
6. Fatto salvo, ovviamente, il divieto impartito dalla P.A. di proseguire l'attività laddove non siano rispettare le norme tecniche relative (cioè il Dm 5 febbraio 1998).

Pertanto, in tal caso, non si è in presenza di un'autorizzazione, bensì di un accertamento costitutivo, cioè di un atto amministrativo che, pur posto in essere da un'Amministrazione pubblica, non presenta i requisiti tipici dei provvedimenti poiché essa non esercita alcun potere discrezionale limitandosi a registrare la presenza, o meno, delle condizioni previste dalla norma per l'accesso a un determinato regime amministrativo.

Per questo motivo, per il recupero agevolato l'articolo 33, comma 3, Dlgs n. 22/1997 istituiva un "apposito registro" (ora articolo 216, comma 3, Dlgs n. 152/2006) dove la Provincia registrava le imprese che effettuavano la comunicazione. Tale iscrizione è un atto vincolato.

Quindi,

- con l'autorizzazione la P.A. pone in essere un atto negoziale di volontà;
- con la registrazione, invece, la P.A. si limita ad effettuare un accertamento costitutivo (nel cui alveo rientrano iscrizioni, registrazioni, assegnazioni, esenzioni, sovvenzioni).

Perché, dunque, ricorrere a questo criterio di affidamento tanto elevato che obbliga l'Autorità pubblica nei confronti delle norme tecniche o standards privandola del potere discrezionale?

Una prima risposta a tale interrogativo è facilmente reperibile nel fatto che, nella ponderazione di interessi contrapposti, gli standards presentano il grande vantaggio di assicurare –a parità di condizioni– parità di trattamento tra le imprese dello stesso settore, poiché pongono chiaramente la distinzione tra quanto è lecito e quanto, invece, non lo è.

3. I limiti alla discrezionalità della P.A.

Più nel dettaglio, però, la risposta riposa tutta nella natura giuridica degli standards, i quali indicano le norme che incidono sui modi di esercizio dei vari processi produttivi per il raggiungimento di accettabili livelli di salubrità dei luoghi di lavoro e di quelli esterni e di tutela dell'ambiente.

La fissazione degli standards è rimessa di volta in volta alla Pubblica amministrazione (variamente articolata) che deve attenersi a parametri

legislativamente prefissati⁷.

Il tratto caratterizzante della loro natura giuridica è determinante poiché risiede nella idoneità degli standards a costituire limiti alla discrezionalità del pubblico potere.

Questo significa che a fronte della esistenza degli standards, dall'operato della P.A. viene meno quel potere discrezionale posto in essere in funzione di prevenzione che è tipico di ogni atto di assenso preventivo, poiché, appunto, atto di assenso preventivo non c'è.

È solo, dunque, lo strumento legislativo (e non la ordinaria attività della P.A. variamente articolata) che può imporre limitazioni alla produzione industriale (che risponde pur sempre al principio costituzionale della libertà di iniziativa economica) e, quindi, stabilire livelli di accettabilità per quanto riguarda la contaminazione di beni ambientali, anch'essi tutelati da norma di rango costituzionale.

I decreti sul recupero agevolato rappresentano, dunque, lo strumento attraverso il quale l'ordinamento giuridico italiano, utilizzando la possibilità concessa dalla direttiva 91/156/Cee (ora 2008/98/Ce) sui rifiuti, ha comparato due interessi pubblici confliggenti:

- la tutela dell'ambiente;
- la produzione industriale.

Attraverso tale disciplina dunque, nell'ambito delle procedure semplificate, è venuta completamente meno la funzione di prevenzione della P.A. (variamente articolata) mediante l'emanazione di un provvedimento discrezionale contenente un altrettanto discrezionale apprezzamento o l'adozione di provvedimenti alternativi decreti sul recupero agevolato per consentire la permanenza dell'impresa all'interno della previsione recata da quei decreti.

.....

7. Cfr, L. Violini *"Le questioni scientifiche controverse nel procedimento amministrativo"*, Milano, 1996, p. 43.

Tale funzione di prevenzione, infatti, per le procedure semplificate, è assolta dai Dm 5 Febbraio 1998, Dm 161/2002 e 269/2005, come si evince dalla lettera dell'articolo 31, comma 3, Dlgs 22/1997, il quale stabiliva che tali decreti: *“devono garantire che i tipi o le quantità di rifiuti ed i procedimenti e metodi di smaltimento o di recupero siano tali da non costituire un pericolo per la salute dell'uomo e da non recare pregiudizio all'ambiente”* (pedissequamente ora presente nell'articolo 214, comma 4, Dlgs n. 152/2006).

Quindi, la valutazione discrezionale sulla capacità di tutela dell'interesse pubblico da parte dei metodi di recupero, per le procedure semplificate, è stata effettuata a monte dal Legislatore tramite gli standards contenuti nei Dm sul recupero agevolato, senza possibilità alcuna di replicare altrove tale valutazione.

Quello che il Legislatore richiede alle Autorità pubbliche, per le procedure semplificate, è solo una “cooperazione” sulla verifica del rispetto degli standards; tanto che, per le procedure semplificate, il mancato rispetto degli standards accertato dalle Autorità competenti comporta il divieto di inizio o di prosecuzione dell'attività.

Questo è dovuto a quella valutazione discrezionale effettuata a monte dal Legislatore fondata, sotto il profilo scientifico, tutta ed unicamente sulla natura giuridica degli standards che, si ripete, risiede nella loro capacità di costituire limiti alla discrezionalità del pubblico potere.

La P.A. deve solo porre in essere un controllo del rispetto dello standard, mediante un cd. “atto vincolato” dagli standards, appunto, senza scendere (poiché non facoltizzata al riguardo) nel loro merito tecnico.

In questa prospettiva, Cass. Pen. sez. III, n. 19955, del 9 maggio 2013, con riferimento ad una pretesa vincolatività delle previsioni del Dm 5 febbraio 1998 estesa al sistema del recupero anche non agevolato ha stabilito che *“effettivamente il decreto ministeriale del 1998 è riferibile esclusivamente alle attività di recupero soggette a procedura semplificata, come è indicato nel titolo e come si rileva dall'esame del preambolo, dall'articolato e dal richiamo ad esso effettuato dal già menzionato articolo 214 Dlgs 152/06.”*

Pertanto, è sbagliato attribuire al Dm 5 febbraio *“una portata generale che*

obiettivamente non ha, essendo riferita alle sole operazioni di recupero soggette a procedura semplificata”⁸.

4. Il divieto di interpretazione analogica

Quanto sino a qui esaminato porta, in chiave sistematica, ad una inevitabile conclusione: la normativa complessiva, norme primarie e normazione tecnica attuativa, sulle procedure semplificate finalizzate al recupero si configura inequivocabilmente come sistema speciale rispetto alle norme ordinarie in materia di autorizzazioni alla gestione dei rifiuti.

Si aggiunga, inoltre, che altrettanto in via generale la disciplina sul procedimento amministrativo contenuta nella legge 241/90 nel testo oggi vigente come è noto esclude dalla modalità più recente di comunicazione abilitante, la SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) prevista dal novellato articolo 19, le forme autorizzative ove sussistano vincoli ambientali ovvero imposti dalla normativa comunitaria; dal che le procedure semplificate in materia di recupero si configurano anche mediante tale lettura come norme specialissime che fanno eccezione ai principi generali di provvedimento espresso a valle di un obbligo di istruttoria sulla specifica istanza e fattispecie singola e concreta. Se ciò è vero, non può quindi non trovare applicazione il divieto di interpretazione analogica per le leggi (rectius: norme) che “*fanno eccezione a regole generali o a altre leggi*” contenuto nell’articolo 14 delle Disposizioni sulla legge in generale (cd. Preleggi) quale limite posto al principio interpretativo del precedente articolo 12⁹.

.....

8. *Ovviamente, nulla vieta all’Autorità competente in sede di rilascio dell’autorizzazione ordinaria di imporre prescrizioni vincolanti mutate dai decreti sul recupero.*

In questa prospettiva, ancora Cass. Pen. sez. III, n. 19955, del 9 maggio 2013 ha ritenuto che “le prescrizioni apposte all’autorizzazione devono ritenersi vincolanti per il soggetto autorizzato non soltanto quando traggano origine da specifiche disposizioni normative che l’atto autorizzatorio semplicemente recepisce, ma anche quando siano apposte direttamente dall’amministrazione che le rilascia nell’esercizio del suo potere discrezionale.”.

9. *Preleggi: Art. 12 (Interpretazione della legge.) Nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato. Art. 14 (Applicazione delle leggi penali ed eccezionali.) Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non possono essere applicate a casi simili o a materie analoghe a quelli da esse contemplate.*

Così ragionando appare contrario alla legge il voler mettere una sorta di camicia di forza ai procedimenti autorizzatori ordinari espressi forzi il sistema, applicando all'ordinaria ponderazione legale e tecnica dell'esistenza dei presupposti per consentire o meno una determinata attività ove entrano in gioco fattori scientifici, economici, di compatibilità territoriale unici con riguardo a quelle attività proposta, in quel contesto, con quelle metodiche, quegli effluenti in rapporto a quello specifico ambito ecologico; quindi non la corretta discrezionalità amministrativa esercitata responsabilmente a risposta di legittima istanza, bensì l'applicazione di standard rigidi che sono incarnati in normativa specialissima che proprio e solo a fronte del procedimento abilitante e vincolato deroga al principio generale della libertà procedimentale la quale deve rispondere ai soli limiti di legalità e rispetto di normativa tecnica anch'essa solo generale in punto, ad esempio, di limiti emissivi quali quelli degli Allegati al TUA di derivazione comunitaria o di apertura non espressamente preclusa a nuovi e diversi processi di recupero ammissibili, nel rispetto dei principi generali, seppure non censiti nei Dm disciplinanti le procedure semplificate.

Conclusioni

Nonostante questo, moltissime autorità competenti ritengono di porsi in un'ottica sbagliata che vanifica la massimizzazione del recupero fatta propria sin dal Dlgs 22/1997 e il messaggio della circolarità dell'economia. Dal che è derivata una errata collocazione sistematica quindi interpretativa dei decreti sul recupero agevolato con una sostanziale paralisi nella concessione degli atti autorizzativi e le uniche attività che sempre più spesso sono assentite sono solo quelle attinenti il recupero agevolato condotto ai sensi del Dm 5 febbraio 1998 (rifiuti non pericolosi) o del Dm 161/2002 (rifiuti pericolosi) o del Dm 269/2005 (rifiuti pericolosi provenienti dalle navi). Come a voler significare che si possa recuperare solo ed esclusivamente quanto indicato in tali provvedimenti, con tutte le limitazioni del caso, ivi compresa quella relativa alle quantità. Una vera e propria pietra tombale sulla rimetabolizzazione produttiva delle risorse presenti nei rifiuti a tutto vantaggio delle esportazioni e delle economie dei relativi Paesi di destino.

In tal modo, da un lato il “riciclaggio” fatto in Italia è rimasto una realtà meno forte di quanto avrebbe davvero potuto essere e dall’altro, l’“economia circolare” (sempre invocata) è stata troppo poco seriamente voluta. Il che ha determinato una miscela “implosiva” che ha tenuto i relativi sistemi produttivi e industriali in ostaggio dei bizantinismi interpretativi di numerose Regioni e Province.

Quindi, il non aver rettammente compreso i limiti derivanti dalla natura giuridica dei decreti sul recupero agevolato ha vanificato lo straordinario sforzo innovativo contenuto nel “Decreto Ronchi” che, invece, intendeva favorire al massimo riciclo e recupero da un lato massimizzando l’agevolazione amministrativa e finanziaria e dall’altro liberando le strutture amministrative locali consentendo loro di dedicarsi alla procedura ordinaria nel dispiego di tutta la loro discrezionalità.

Uno schema ideale ottimo che è stato ripreso integralmente dal Dlgs 152/2006 (articoli 214 e 216) che, però, a fronte delle “caparbieta” locali avrebbe bisogno di puntualizzazioni legislative. Tali “caparbieta” locali sono assenti solo in alcune aree del Paese.

Tali considerazioni evidenziano la presenza di un importante difetto del Dlgs 22/1997: aver previsto troppe competenze in capo alle Province, anche se nel finire degli anni novanta tale ente veniva caratterizzato, in parte per finalità difensive rispetto alla ricorrente ipotesi di soppressione che ha portato alla confusa situazione odierna, quale ente locale di prossimità a vocazione territoriale quindi ambientale d’area vasta. La loro rilevanza numerica e la loro frammentarietà applicativa ha infatti determinato, sul punto, un’Italia a più velocità a detrimento tutto della parità di trattamento tra imprese e della leale concorrenza tra loro, ad onta del disegno di massimizzazione di recupero e riciclo recato dal “Decreto Ronchi” fin dal 1997. Un disegno clonato dal Dlgs 152/2006 ma rimasto privo della necessaria assistenza manutentiva che solo lo strumento legislativo è in grado di garantire.

.....

IL PROCESSO DI MODERNIZZAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI, AVVIATO VENTI ANNI FA, VA ANCORA COMPLETATO

di Franco **Gerardini**

SERVIZIO GESTIONE RIFIUTI DELLA REGIONE ABRUZZO

Premessa

Credo sia opportuno, in questa occasione, rammentare alcuni aspetti della genesi normativa del cd. “Decreto Ronchi”, esclusivamente per dar conto del proficuo lavoro del Governo e del Parlamento sulle problematiche inerenti il settore dei rifiuti che, con l’emanazione del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 recante: “Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/689/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”, ha avuto il suo punto più alto nella marcia di avvicinamento del nostro Paese ai parametri qualitativi europei¹.

La scelta, coraggiosa e necessaria, avviata con l’approvazione del D.lgs. 22/1997, fu quella di ridare ordine a una materia tanto complessa, con i suoi aspetti negativi ormai storicizzati e di difficile rimozione, caratterizzata negli anni da una eccessiva stratificazione di interventi normativi, disomogenei e frammentari, rispondenti molto spesso a logiche emergenziali. Nell’avvio dei lavori parlamentari sullo schema di decreto legislativo furono individuati tre aspetti ritenuti prioritari:

- potenziamento delle politiche ambientali positive con un incremento degli investimenti e della capacità della spesa;
- riorganizzazione delle competenze ambientali e delle strutture operative del Ministero dell’Ambiente;
- recupero dei ritardi nel recepimento delle direttive europee in materia ambientale.

.....

1. Paola Ficco e Franco Gerardini “La gestione dei rifiuti - Il nuovo sistema dopo il Decreto Ronchi” - 2ª Edizione, Maggio 1998.

Il senso complessivo che si è tratto dall'azione del Governo e del Parlamento fu quello di aver considerato i rifiuti non più come un "problema", una questione persino marginale, ma come un fondamentale "settore economico-ambientale", capace di offrire opportunità occupazionali, innovazioni tecnologiche e di essere una parte attiva di quel sistema di servizi ai cittadini ed alle imprese, necessario allo sviluppo più qualitativo e sostenibile del nostro Paese. A distanza di anni, si può dire che il Decreto Ronchi ha rappresentato la prima riforma organica della XIII Legislatura varata durante il Governo di **Romano Prodi**.

Il proficuo lavoro parlamentare

Se il D.lgs. 22/1997 è stato approvato in tempi relativamente brevi rispetto all'insediamento del Governo, lo si deve ad alcuni motivi fondamentali:

- la situazione, estremamente grave sul piano legislativo, che si era creata con le continue reiterazioni dei decreti-legge in materia di recupero dei rifiuti;
- l'elaborazione ed approvazione di un testo unificato da parte della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, nel corso della XII Legislatura;
- la forte volontà politica del Ministro dell'Ambiente, **Sen. Edo Ronchi**, di attuare la delega conferita dal Parlamento al Governo nel corso della XII Legislatura, mediante la proroga contenuta nella legge Comunitaria 1993 (legge 22/02/1994, n. 146) con apposito emendamento approvato con la legge Comunitaria 1994 (legge 06/02/1996, n. 52). (..)

Inoltre, il D.lgs. 22/1997 rispondeva anche ad una esigenza di fondo, che era quella di superare l'estrema frammentazione delle disposizioni vigenti in materia che si erano nel tempo stratificate e che determinava una situazione peculiare del nostro Paese in cui esistevano, a livello nazionale, oltre 40 normative tra leggi, decreti e regolamenti riguardanti il settore dei rifiuti². Un aspetto evidenziato da più soggetti nel corso delle numerose

.....

2. Audizione CNR - Camera dei Deputati VIII Commissione Ambiente.

audizioni che furono effettuate da parte della VIII Commissione Ambiente della Camera dei Deputati.

L'avvio dell'esame in Commissione dello schema di decreto legislativo fu particolarmente difficoltoso, perché caratterizzato anche dall'esame di alcuni preliminari e rilevanti aspetti con forte valenza politica (es. iter parlamentare sulle modalità di definizione della nuova disciplina di settore, ambiti della delega conferita al Governo da parte del Parlamento, concertazione tra i Ministeri coinvolti nell'emanazione dei provvedimenti attuativi).

Nonostante ciò furono riconosciute, alla fine unanimemente ed in modo coerente, le motivazioni di fondo che giustificavano l'emanazione di un "decreto legislativo", in particolare:

- quello di evitare un percorso che si sarebbe manifestato estremamente "impervio" per la portata della riforma, per i suoi contenuti e scelte politiche (effetto navetta tra i due rami del Parlamento);
- l'urgenza di emanare una normativa organica nel settore in pendenza di una Procedura di Infrazione UE, avviata nei confronti dell'Italia da parte della Commissione UE, per la mancata trasposizione della direttiva comunitaria 91/156/CEE nell'ordinamento nazionale.

Certamente il bilancio di quella Legislatura (XIII), in cui fu approvata la "Riforma Ronchi", finì per presentare, per questo importante comparto ambientale, luci ed ombre, con l'accumularsi di ritardi nell'attuazione di alcuni aspetti "cardine" della normativa sui rifiuti ed in particolare:

- norme tecniche per il recupero agevolato dei rifiuti pericolosi;
- norme tecniche per lo smaltimento dei rifiuti in discarica;
- determinazione dei criteri quali-quantitativi per l'assimilazione ai rifiuti urbani dei rifiuti speciali;
- rinvio dell'entrata in vigore del sistema "tariffa" (cd. "TIA 1"), in sostituzione della "TARSU".

Problematiche sulle quali il Parlamento intervenne con numerose sollecitazioni, interrogazioni e risoluzioni, che furono solo in parte accolte dal Governo.

Nel primo anno di applicazione della normativa, due fattori condizionarono l'attuazione della nuova legge: la complessità e la corposità dell'impianto normativo (*che richiedeva l'emanazione inevitabile di decreti attuativi, per il carattere interdisciplinare delle norme e l'elevato contenuto tecnico delle stesse, un impegnativo lavoro di concertazione tra i diversi Ministeri competenti, Conferenza Stato-Regioni, .. etc.*), nonché l'arretratezza di questo settore che caratterizzava, in quegli anni, buona parte del sistema Italia³.

Seguirono numerose modifiche introdotte con provvedimenti di emanazione governativa e/o parlamentare che hanno avuto lo scopo di rimuovere alcune difficoltà interpretative ed applicative della riforma, in particolare per quello che si riferiva agli interventi di bonifica e di ripristino ambientale dei siti inquinati, il sistema di gestione degli imballaggi, le attività del CONAI e di alcuni consorzi nazionali obbligatori.

Oggi è da tutti riconosciuto che la "Riforma Ronchi" ha rappresentato una svolta sul piano legislativo e culturale, che ha abrogato le principali norme che costituivano il vecchio quadro di riferimento ed ha avviato un approccio nuovo nel modo di pensare la politica dei rifiuti e la normativa ambientale ad essa connessa che, concepita esclusivamente in termine di command and control, avrebbe dovuto armonizzarsi alle nuove esigenze di sviluppo economico con nuovi strumenti di gestione, basati su sull'autocontrollo e sull'autodisciplina (si pensi alla ex direttiva 96/61/CE e s.m.i. su prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento - cd IPPC - recepita in Italia con l'ex D.lgs. 04/08/1999, n. 372 e s.m.i.).

L'importante ruolo della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

Con legge 10 aprile 1997, n. 97 "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse"⁴, la Commissione bicamerale fu istituita nella XIII Legislatura e presieduta dall'**On. Massimo Scalia**, che prevedeva dovesse svolgere i suoi compiti per un periodo di due anni. Tuttavia con legge 14 giugno 1999, n.

.....

3. Atti Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti. Volume II.

4. Gazzetta Ufficiale n. 87 del 15 aprile 1997.

184 *“Modifiche alla legge 10 aprile 1997, n. 97, recante istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse”*⁵, tale periodo è stato prolungato sino alla fine della XIII Legislatura. L’esito delle diverse attività della Commissione ha comportato quasi sempre la stesura di relazioni.

La Commissione di inchiesta, nella seduta del **28/05/1998** approvò un documento **DOC. XXIII n. 9** tal titolo: *“Relazione sulle proposte per la realizzazione di un sistema industriale nella gestione dei rifiuti per una nuova politica ambientale”*⁶, frutto di numerose audizioni e riunioni di gruppi di lavoro in cui furono approfondite alcune tematiche, quali le politiche necessarie per pervenire alla riduzione degli strumenti organizzativi e gestionali per una raccolta differenziata più efficiente, gli effetti economici ed occupazionali del riciclaggio, le tecnologie nella gestione integrata dei rifiuti e le bonifiche dei siti inquinati. A distanza di tanti anni si può affermare, senza scadere in pregiudizi di carattere politico, che la Commissione di inchiesta, più di ogni altre che seguirono, fu in quegli anni un validissimo strumento di approfondite e qualificate analisi e di valide proposte, che si dimostrarono anche “funzionali” ad una corretta valutazione delle situazioni ed attuazione del nuovo quadro normativo di settore, fungendo da stimolo continuo al Governo ed al Parlamento, mantenendo alta l’attenzione sulle problematiche della gestione integrata del ciclo dei rifiuti, individuando una road map di “adeguamenti normativi” opportuni ed utili ad un rafforzamento delle finalità del Decreto.

Nel Documento si possono citare alcuni passaggi significativi: *“omissis .. il decreto legislativo n. 22/1997 avrà senz’altro alcuni difetti, sono tanti i decreti attuativi per dare le gambe alla normativa .. alcuni aspetti sono troppo marginali come la parte relativa alla riduzione della produzione dei rifiuti, ma possiede una grande qualità: quella di offrire un quadro di norme che consentono di innovare il sistema di gestione dei rifiuti e promuovere la crescita di nuove capacità imprenditoriali ed occupazionali verso un sistema industriale ed una moderna*

5. Gazzetta Ufficiale n. 143 del 21 giugno 1999.

6. Relatore On. Franco Gerardini.

gestione dei servizi. E' chiaro, molto dipenderà da come sapranno muoversi, da come risponderanno i vari soggetti, i vari attori in campo, che hanno il compito di giocare al meglio le loro carte. E' una svolta moralizzatrice del settore dei rifiuti, perché intende affermare un concetto di fondo: più legalità uguale più modernità e più tutela per l'ambiente." **Quanta attualità vi è in questi passaggi della relazione parlamentare!!!**

Le proposte operative avanzate furono sintetizzate nella parte conclusiva del Documento che affermava: "omissis .. Alla luce delle considerazioni sinora fatte, emergono, da un lato, elementi che consentono di affermare che ci si trova finalmente di fronte ad una svolta nella politica dei rifiuti che potrà segnare un passo decisivo per adeguare il nostro Paese agli standard dei nostri partner europei, in particolare del nord Europa, e ridurre drasticamente le influenze della malavita organizzata in questo settore; dall'altro, si evidenziano altri elementi che denotano l'esistenza ancora di fattori negativi che impediscono che si realizzi a pieno una riforma radicale in direzione di un efficace sistema di gestione dei rifiuti strettamente legato ad un miglioramento complessivo della qualità dell'ambiente. .. omissis .. Occorrerà che il Governo si faccia promotore di un intervento forte e possibilmente risolutivo nei confronti della Commissione Europea, per giungere ad una interpretazione univoca della nozione di rifiuto per evitare che vi siano effetti negativi sul piano ambientale ed in termini di concorrenza tra imprese che operano in Paesi diversi dell'Unione europea. .. omissis .. È necessario che si affermi la centralità della minimizzazione dei rifiuti, che risulta al primo posto nella scala gerarchica europea degli interventi in materia di rifiuti. In terzo luogo, occorre che sia profondamente rivisto il sistema autorizzativo per renderlo più snello e flessibile, in modo da responsabilizzare l'imprenditore, che deve diventare partecipe del miglioramento ambientale. .. omissis .. È necessario dunque che si sviluppi e si diffonda anche in Italia l'uso degli strumenti volontari, tra cui in primo luogo l'EMAS ed accanto ad essi .. omissis .. con attenzione specifica alle piccole e medie imprese che rappresentano una realtà molto significativa del nostro sistema produttivo .. (Si segnala, a tal proposito il **DOC. XXIII n. 17** della Commissione: "Documento sugli incentivi alle imprese per lo sviluppo sostenibile"). .. omissis .. Occorrerà che il Governo faccia maggior uso degli accordi volontari, che consentono di raggiungere obiettivi ambientali attraverso un processo di negoziazione che garantisce spesso risultati superiori a

quelli della semplice normativa. .. omissis .. Infine sarà necessario fare maggiore ricorso alle eco-fiscaltà che potranno agire sia sul fronte della minimizzazione dei rifiuti che sulla diffusione delle attività di recupero e riciclo.”. Sono passati 20 anni dall’approvazione della Riforma Ronchi, ma quante intuizioni furono espresse con queste proposte!!!⁷

È significativo, inoltre, segnalare un passaggio di un documento del **20/10/1999**, intitolato “*Relazione finale al Parlamento*” (DOC. XXIII n. 63)⁸, redatto dalla Commissione bicamerale di inchiesta sul ciclo dei rifiuti in esito alla XIII Legislatura, in cui si legge: “*omissis .. si può affermare che il settore sta attraversando una fase di profonde e radicali trasformazioni che permetteranno allo stesso di uscire da uno stato di marginalità ma, per realizzare un sistema di gestione integrata e ambientalmente compatibile, c’è la necessità di introdurre intelligenti meccanismi di regolazione dei mercati e chiari indirizzi di politica industriale. .. omissis*”. **Ancora oggi si sente questa necessità!!!**

L’analisi sulla programmazione regionale

Proprio nella “*Relazione finale al Parlamento*” (DOC. XXIII n. 63), redatta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti nella XIII Legislatura, fu fatta una attenta ricognizione per verificare lo stato di attuazione della normativa vigente in materia di rifiuti (Decreto Ronchi), in particolare a livello regionale, strutturando la propria azione su due distinti livelli: da un lato con la creazione di un gruppo di lavoro dedicato allo studio delle normative regionali in materia di rifiuti; dall’altro svolgendo missioni di delegazione della Commissione in singole realtà territoriali, con sopralluoghi diretti ed audizioni. E’ stato possibile delineare alla fine del lavoro, un primo quadro di conoscenze sufficientemente dettagliato, ancorché parziale, in base al quale si evidenziava, con chiarezza, un’evidente disomogeneità per quanto riguardava l’azione delle Regioni in tema di gestione del ciclo dei rifiuti.

.....
7. L’art. 6 della dir. 2008/98/CE introduce un elemento innovativo in materia di rifiuti, stabilendo le modalità per definire in modo omogeneo in tutta la UE quando un rifiuto non è più tale, il c.d. End of Waste (EoW).

8. Relatori On. Franco Gerardini e Sen. Giuseppe Specchia.

Nelle conclusioni: *“L’importanza del lavoro di inchiesta e di analisi. Il ruolo della politica”,* si prendeva atto: *“L’Italia settentrionale (salvo alcune eccezioni) appare ormai in grado di mettersi al passo con le esperienze più avanzate in tema di gestione integrata dei rifiuti; il centro sconta ancora ritardi, per cui anche gli obiettivi imposti dalla normativa italiana risultano tutt’ora lontani. Il Mezzogiorno, infine, presenta un panorama di grave arretratezza, del resto evidenziato dal Commissariamento delle quattro maggiori Regioni dell’area. .. omissis .. La condizione perché tali ritardi possano essere superati in tempi ragionevolmente brevi è che tutti gli attori facciano fino in fondo la loro parte: non solo quindi la pubblica amministrazione centrale e periferica, ma anche il sistema delle imprese i singoli imprenditori e gli operatori del settore ai quali è richiesta una diversa attenzione al ciclo dei rifiuti.”*

Le conclusioni evidenziarono un grave deficit per quanto riguardava la situazione dei rifiuti speciali e pericolosi che non appariva semplice superare in breve tempo e su cui non vi era una buona base di conoscenza, manifestando la necessità di evitare che grandi masse di rifiuti venissero distratte dal mercato legale per essere conferite in discariche abusive, espellendo dal ciclo gli operatori rispettosi delle normative e delle previsioni ambientali.

È noto che la Commissione UE, con la **Procedura di Infrazione n. 97/2182 del 29/01/1998**, inviata ai Ministeri dell’ambiente, dell’industria e della sanità, contestò all’Italia la mancata o parziale notifica dei piani di gestione dei rifiuti o delle loro modifiche da parte delle Regioni. La Commissione UE rilevò, per i piani ricevuti, *(..) la parzialità e l’arretratezza ed in particolare, (..) la totale mancanza nei piani inviati di sezioni relative agli imballaggi e rifiuti di imballaggio, la mancanza del termine di validità degli stessi (..)*.

Una situazione in cui ha pesato, e continua a pesare, il tema dell’illegalità e delle mafie, che hanno trovato nel settore dei rifiuti una fonte di reddito rilevante, infiltrandosi in tutte le pieghe e contraddizioni organizzative, normative e gestionali, sfruttandole a proprio vantaggio, massimizzando i profitti a danno delle imprese che operano nella legalità. Questo è un aspetto assolutamente negativo che pesa come un macigno sul nostro sistema Paese. Vale la pena ricordare, invece, come un comportamento

ecologicamente corretto nella gestione dei rifiuti, è diventato negli Stati Uniti, già a partire dagli anni 90 ed a seguito della severa politica di controllo dell'Environmental Protection Agency (EPA) un fattore di selezione e competitività.

L'evoluzione normativa europea

A livello comunitario è stata emanata la *“Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”* basata sull'obiettivo di rafforzare le prescrizioni precedenti e di imprimere una nuova spinta verso la cosiddetta “società del riciclaggio”. La vera novità della direttiva è che viene stabilito chiaramente un ordine di priorità tra le forme di gestione del rifiuto secondo le seguenti casistiche: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo (esempio il recupero di energia) e infine smaltimento.

La direttiva, inoltre, impone agli Stati membri di fissare norme per evitare la produzione di rifiuti (piani di prevenzione) e per aumentare il riciclo, stabilendo obiettivi minimi obbligatori di recupero di materia. La normativa europea è oggetto di una revisione che introdurrà cambiamenti relativamente al sistema degli obiettivi in armonia con la strategia europea. Nel documento della Commissione UE *“Roadmap for the review of waste policy and legislation”* (febbraio 2013) si afferma che *“.. l'obiettivo 2020 per la UE dovrebbe essere di raggiungere una situazione nella quale i rifiuti sono gestiti come una risorsa. Uno dei compiti della Commissione per acquisire questa finalità è di revisionare gli esistenti obiettivi di prevenzione, riuso, riciclo, recupero e riduzione dello smaltimento a discarica, per muovere verso una economia basata su riuso e riciclo con rifiuti residuali vicino a zero. ...”*. La direttiva, al Capo V, delinea un nuovo quadro anche in tema di pianificazione della gestione dei rifiuti. L'articolo 28 stabilisce che gli Stati membri predispongano uno o più piani di gestione dei rifiuti e che tali piani coprano, singolarmente o in combinazione tra loro, l'intero territorio geografico dello Stato interessato.

In sintesi il testo:

1) fissa nuovi obiettivi in materia di riciclaggio che gli Stati membri dovranno conseguire entro il 2020, con tassi di riciclaggio del 50% per i rifiuti domestici e simili e del 70% per i rifiuti di costruzione e demolizione;

2) rafforza le disposizioni in materia di prevenzione dei rifiuti imponendo agli Stati membri l'obbligo di elaborare programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti e impegnando la Commissione a riferire sulle politiche di prevenzione e a fissare obiettivi in questo ambito;

3) stabilisce una chiara "gerarchia" in cinque fasi delle opzioni di gestione dei rifiuti, in base alla quale la prevenzione è la soluzione privilegiata, seguita dal riutilizzo, dal riciclaggio, da altre forme di recupero e dallo smaltimento sicuro come ultima ratio;

4) chiarisce un numero di definizioni importanti, quali il riciclaggio, il recupero e lo stesso concetto di "rifiuto". In particolare la direttiva distingue tra rifiuti e sottoprodotti e stabilisce quando un rifiuto - sottoposto a riciclaggio o ad altro trattamento - cessa di essere tale.

Importanti sono stati alcuni passaggi a livello UE con:

- la Risoluzione del Parlamento Europeo del 09/07/2015 *"Efficienza delle risorse: transizione verso un'economia circolare"*, con la quale il Parlamento UE ha sottolineato che è necessario un utilizzo delle risorse naturali in modo più efficiente e che i nuovi obiettivi di riduzione dei rifiuti consentirebbero di creare 180.000 posti di lavoro, introducendo in particolare:

1. *Obiettivi vincolanti di riduzione dei rifiuti urbani, commerciali ed industriali da conseguirsi entro il 2030;*
2. *Applicazione del principio "paga quanto butti" per i rifiuti residui; insieme sistemi obbligatori di RD per carta, metallo, plastica e vetro, per garantire l'elevata qualità dei materiali riciclati;*
3. *Introduzione di sistemi obbligatori di RD per i rifiuti organici entro il 2020;*
4. *Aumento degli obiettivi di riciclo, di preparazione per il riutilizzo ad almeno il 70% dei rifiuti urbani, .. etc.;*
5. *Riduzione vincolante e graduale di tutti i tipi di smaltimento in discariche;*
6. *Introduzione di oneri sul collocamento in discarica e sull'incenerimento;*

- la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio del 02/07/2014, denominata: ***“Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti”***, COM (2014) 398 finale, con la quale la Commissione UE ha adottato un nuovo, ambizioso pacchetto di misure per promuovere la transizione dell’Europa verso un’economia circolare che aumenterà la competitività globale, sosterrà la crescita economica e genererà nuova occupazione; oggi al centro dell’agenda delle Regioni per l’efficienza delle risorse stabilita nell’ambito della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

L’evoluzione schizofrenica del quadro normativo nazionale

Nel corso dell’ultimo decennio la gestione dei rifiuti solidi urbani in Italia ha registrato significativi mutamenti, sia organizzativi sia nella struttura di mercato, proprio a seguito della “Riforma Ronchi” e della crescente complessità gestionale e tecnologica del ciclo integrato che coinvolge le fasi della raccolta, del trattamento e dello smaltimento. Un aspetto deplorabile è stato rappresentato dalle continue modifiche al quadro normativo che hanno disorientato tutti e nello stesso tempo ha reso molto difficoltosa la lettura coordinata delle norme che via via si sono affastellate, stratificate e introdotto in disparati provvedimenti legislativi.

In particolare il Dlgs. 22/1997 prevedeva la competenza regionale nella predisposizione dei criteri di pianificazione regionale. La redazione dei Piani regionali era già prevista dall’articolo 6, lett. a), b) ed f) del Dpr n. 915/1982, anche se la relativa predisposizione è intervenuta solo a decorrere dal 1988, ovvero dopo l’emanazione del Dm 28/12/1987, n. 559. In uno studio a cura della Banca d’Italia *“Questione di economia e Finanza – Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal Decreto Ronchi”*⁹ che ha fatto un focus sulla normativa di settore, si rilevava: *“.. L’assenza di un’autorità di settore, la mancata previsione di un adeguato sistema informativo, soprattutto per quanto riguarda le variabili industriali, il rispetto solo parziale di alcuni obblighi*

.....
9. Paolo Chiades e Roberto Torrini.

*informativi nei confronti delle autorità ambientali fanno sì che permangano vaste zone d'ombra e risulti difficile un'analisi comparata dell'efficienza nell'erogazione del servizio tra le diverse realtà del paese. ...”*Inoltre, lo studio della Banca d'Italia, rilevava che: *“.. il decreto Ronchi, pur prevedendo l'organizzazione della raccolta a livello di ATO, lascia indefinite le forme di coordinamento da attuare sotto la guida della Provincia, fossero esse convenzioni, consorzi o apposite Autorità d'ambito; a questo livello si sarebbero dovuti stabilire, tramite convenzioni, i criteri di regolazione, controllo e affidamento della gestione. Il decreto prefigura inoltre una sorta di contrapposizione tra gestione e regolazione del servizio, in cui l'ente territoriale che organizza il servizio a livello di ambito territoriale detta i criteri di scelta del gestore e ne regola l'attività. Come in altri comparti si prefigurava quindi la possibilità di predisporre meccanismi di concorrenza per il mercato, tramite le gare di affidamento del servizio, lasciando tuttavia ampi margini di discrezionalità agli Enti locali nell'attuazione degli indirizzi normativi. Per le fasi del recupero e dello smaltimento il decreto non prevede la gestione in regime di privativa ma prefigura la possibilità di forme di concorrenza nel mercato. Al contempo detta stringenti vincoli territoriali alla movimentazione e allo smaltimento, affidando a Regione e Province pregnanti poteri di pianificazione delle infrastrutture e della regolazione tariffaria che confliggono con la possibilità di creare un vero mercato locale. I compiti di pianificazione e di regolazione dei prezzi sono inoltre lasciati alle Regioni senza disciplinarne i criteri e senza prevedere un'autorità nazionale che possa dettare linee guida e verificarne l'applicazione.”* Un'analisi del tutto condivisibile.

Negli anni successivi il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale” e la sua riscrittura compiuta con l'emanazione del D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 “*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*”¹⁰, ha portato alla completa rivisitazione del quadro normativo nazionale in materia ambientale, andando a sostituirsi al D.Lgs. 22/1997. L'articolo 199, in recepimento dei principi enunciati nella direttiva 2008/98/CE, prevede i contenuti del piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) che, ai sensi del co. 8, doveva essere aggiornato entro il 13/12/2013.

.....
10. *Gazzetta Ufficiale n. 24 del 29 gennaio 2008 - Suppl. Ordinario n. 24/L.*

Con il D.lgs. 152/2006 le competenze degli Enti locali in materia di gestione dei rifiuti mutano revisionando il sistema delle competenze e della distribuzione di responsabilità in materia di pianificazione. Si prevede un significativo accentramento delle competenze ambientali in capo allo Stato e alle “Autorità d’Ambito”, a cui i Comuni dovranno necessariamente partecipare. Il D.lgs. 152/2006 ha introdotto in particolare il concetto di gestione unitaria sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), con assegnazione del servizio di gestione integrata. Tali norme sono state oggetto di modifiche e revisioni a seguito del travagliato avvicinarsi della regolazione sulla gestione dei servizi pubblici locali. Allo Stato sono assegnate attività a carattere di indirizzo: fissazione dei criteri generali per la redazione dei piani regionali e il loro coordinamento, definizione di linee guida per l’individuazione degli ATO, per la definizione delle gare di affidamento e dei requisiti di ammissione dei gestori e per le forme e i modi di cooperazione tra Enti locali. Il ruolo delle Province viene ridimensionato, sottraendo ad esse il potere di pianificazione precedentemente previsto. Si introduce il principio della gestione integrata dei rifiuti, basata sull’autosufficienza territoriale e il principio di prossimità (già previsti dal Decreto Ronchi), cui si aggiunge l’obiettivo di una dimensione gestionale più adeguata e dell’unicità del governo dell’ambito territoriale.

L’articolo 196 disciplina le competenze delle Regioni, individuando le funzioni (lettere dalla “a” alla “p”) di loro spettanza. Fra di esse, si evidenziano, in primo luogo, le competenze a predisporre (sentiti le Province, i Comuni e le Autorità d’Ambito) i piani regionali di gestione dei rifiuti (comma 1, lett. a). I compiti di pianificazione, a livello nazionale e regionale, dovrebbero integrarsi in modo che la gestione dei rifiuti sia oggetto di una strategia di pianificazione integrata e coordinata fra il livello statale e regionale. L’articolo 199 stabilisce che per l’approvazione dei Piani si applichi la procedura della Valutazione Ambientale Strategica (VAS), di cui alla Parte II del D.lgs. 152/2006.

L’art. 199 del D.lgs. 152/2006 sancisce l’obbligo per le Regioni di predisporre ed adottare, i piani regionali di gestione dei rifiuti. Tali Piani, in attuazione degli obiettivi previsti dalle normative comunitarie

e nazionali di riferimento devono “definire” un sistema integrato di gestione dei rifiuti improntato ai principi di autosufficienza e prossimità. Le Regioni avrebbero dovuto adeguare entro il 12 dicembre 2013 la loro pianificazione in tema di gestione dei rifiuti alle nuove disposizioni statali. Non tutte hanno adempiuto¹¹.

L’articolo 195 del D.lgs. 152/2006 individua gli ambiti delle competenze statali ed al comma 1, lett. m) dispone che lo Stato determini i criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e speciali, ai fini dell’elaborazione dei piani regionali, con particolare riferimento alla determinazione delle linee guida per l’individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) che rappresentano così gli Enti di governo della gestione del ciclo dei rifiuti in un ambito di “area vasta”, assumendo diverse denominazioni.

Le autorità d’ambito

L’organizzazione del servizio dal punto di vista economico e organizzativo e le regole dettate dal Decreto Ronchi prevedevano come obiettivo prioritario il superamento della frammentazione gestionale, la separazione dell’attività di programmazione da quella di controllo, l’affermazione del principio del recupero integrale dei costi sostenuti, tramite l’adozione della TIA. Il decreto prevedeva l’organizzazione del servizio all’interno di Aree Territoriali Ottimali (ATO), in modo da superare il livello comunale nella gestione del servizio, affidando alla Regione poteri di pianificazione.

In altre parole, il legislatore, consapevole della frammentazione che per troppo tempo aveva caratterizzato il mercato dei servizi idrici e della gestione dei rifiuti urbani, ha voluto porvi fine, obbligando all’individuazione di livelli sovracomunali entro i quali organizzare l’offerta delle prestazioni. Si è deciso, cioè, di abbandonare i tradizionali sistemi in cui tutto era deciso dal Comune titolare del servizio (offerta delle prestazioni, regolazione delle tariffe, rapporti con i gestori e con gli utenti), per aderire ad un modello in cui le determinazioni individualmente assunte dall’ente locale lasciano il posto ad interventi e soluzioni ad “area vasta”, con l’intento

.....

11. Procedura di Infrazione UE 2011/2215.

di rimediare alla “parcellizzazione” che i vecchi meccanismi avevano determinato, con migliaia di strutture deputate alla gestione e una non indifferente dispersione di risorse economiche. Il tutto aggravato da una forte commistione di funzioni di regolazione e gestione, nella maggior parte dei casi concentrate in un unico soggetto giuridico (il Comune), non abituato ad operare secondo criteri aziendalistici e piuttosto portato all’applicazione di logiche politico-redistributive anche in settori, come quelli in esame, dall’indubbia rilevanza economica. Al dunque, funzioni che per loro natura dovrebbero essere esercitate a livello comunale, ma che richiedono una determinata dimensione organizzativa da parte degli enti, presuppongono, secondo i recenti interventi legislativi in materia, affinché possano essere imputate agli enti in questione, che essi si aggregino tra loro attraverso le diverse forme associative previste¹².

Tra le leggi che hanno segnato l’avanzata della “politica dell’associazionismo comunale”, interferendo con le norme in materia di assetto organizzativo dei servizi per la gestione dei rifiuti, si deve ricordare anche il notissimo d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il quale ha previsto l’obbligo per i Comuni di minore dimensione demografica di esercitare le funzioni in forma associata all’interno di ambiti territoriali ottimali e la legge 3 agosto 1999, n. 265, che ha esteso il principio della gestione associata in ambiti ottimali a tutte le funzioni comunali.

Il Decreto Ronchi, come si è detto, non senza qualche elemento di possibile contraddizione, perseguiva sia obiettivi ambientali sia di modernizzazione e razionalizzazione della gestione, cercando di creare le condizioni per il superamento della “gestione diretta”, “in economia” della raccolta da parte dei Comuni e lo smaltimento in discarica. Non erano particolarmente cogenti, le modalità di coordinamento all’interno dell’ATO. Non era neppure obbligatoriamente prevista la costituzione di un’Autorità d’Ambito, né l’affidamento del servizio di raccolta a livello di intera area. Allo stesso modo non risultavano chiari i contenuti dell’attività di regolamentazione che la Provincia e i soggetti di coordinamento

.....
12. Antonella Iunti “Le autorità d’ambito tra normativa statale e scelte del legislatore”.

all'interno dell'ATO avrebbero dovuto svolgere. Pertanto, in mancanza di "una impostazione" relativa alla loro istituzione, tali forme organizzative hanno avuto, negli anni successivi, difficoltà ad affermarsi.

4 Regioni e 1 Provincia ancora non hanno adempiuto all'obbligo di individuare gli Enti. In alcuni casi, perfino in presenza di disposizioni normative regionali in tal senso, le figure in questione non hanno visto la luce, a causa delle ostilità e delle diffidenze degli enti locali nei loro confronti¹³. Si pensi, ad esempio, a certi territori di montagna o dalle particolari condizioni morfologiche, dove l'esperienza ha dimostrato che i Comuni possono dar prova di soddisfacenti gestioni in economia. Non sorprende perciò la "varietà istituzionale" nelle forme di coordinamento che si sono in seguito concretamente avviate a livello regionale.

Il caos normativo sui servizi pubblici locali – ATO "stop and go"

Il settore dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi di "rilevanza economica", è stato nell'ultimo decennio oggetto di un'intensa attività normativa che, in difetto di una mirata azione di coordinamento, ha prodotto nel tempo una confusa ed a volte contraddittoria stratificazione di norme. Dopo le norme che prevedevano l'istituzione obbligatoria delle Autorità d'Ambito, si è passati ad un altro quadro di disposizioni.

L'art. 2, comma 38, della legge finanziaria 2008 aveva individuato nel 1° luglio 2008 la data entro cui le Regioni avrebbero dovuto provvedere a riorganizzare il servizio idrico integrato e il servizio di gestione integrata dei rifiuti, rideterminando gli Ambiti Territoriali Ottimali e individuando nella Provincia o, alternativamente, nelle forme associative tra Comuni di cui agli artt. 30 ss. del D.lgs. 267/2000 e s.m.i. i soggetti giuridici a cui attribuire le relative funzioni.

È noto che, a fronte dell'originaria disciplina dettata dall'art. 113 del d.lgs. 267/2000 (Tuel), nell'ultimo quadriennio il legislatore ha attuato un complesso processo di riforma, incentrato sull'introduzione e

.....
13. La Regione Abruzzo ha dovuto avviare procedure sostitutive con numerosi commissariamenti "ad acta" per attuare l'ATO unico regionale ed istituire l'AGIR ai sensi della L.R. 21/10/2013, n. 36.

generalizzazione del principio di liberalizzazione del settore dei servizi pubblici a rilievo economico e sull'apertura dei mercati di riferimento, avviato con l'art. 23-bis del d.l. 112/2008, conv. in legge 133/2008 e con il relativo regolamento attuativo, d.P.R. 168/2010 e proseguito, a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-bis per effetto del referendum del giugno 2011, e della caducazione della disciplina regolamentare, con l'art. 4 del d.l. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 148/2011 s.m.i., poi modificato dalla Legge di Stabilità per il 2012 – art. 9 della legge 183/2011 – e dall'art. 25, co. 1 del d.l. 1/2012 *“Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”*, conv. in legge 27/2012¹⁴, noto come *“Decreto Liberalizzazioni”*, che ha introdotto ulteriori disposizioni in materia. Sulle amministrazioni regionali correva infine l'obbligo, entro il 31 dicembre 2012, di ri-attribuire le funzioni di organizzazione del servizio eventualmente in capo alle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale.

In seguito con l'art. 13 d.l. 150/2013 *“Termini in materia di servizi pubblici”* (cd. *“Milleproroghe”*) convertito in legge n. 15/2014 ha previsto il completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014 ed il mancato rispetto dei termini previsti comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.

Questo continuo mutare del quadro normativo ha rallentato, più che in altri ambiti, il processo evolutivo del settore lungo il percorso delineato dal Decreto Ronchi!!

Ad oggi, secondo alcuni studi di settore, in Italia sono in tutto 463 le società che svolgono servizi di igiene urbana, e di queste il 55% è di proprietà interamente pubblica, il 27% è rappresentato da società miste pubblico-private e il restante 18 % da società interamente private; inoltre si contano 1.043 gestioni dirette da parte dei Comuni, il 55% delle quali al Sud. **Assai carente risulta l'implementazione degli Ambiti territoriali Ottimali:** quelli individuati dalle Regioni sono 67, con governo degli

.....
14. Legge 24 marzo 2012, n. 27 (in S.O. n. 53, relativo alla G.U. 24/03/2012, n. 71).

Ambiti. Risulta poi incompleta, in oltre la metà delle Regioni, l'adesione dei Comuni agli ambiti individuati. Tutto ciò si riverbera negativamente sull'assetto gestionale ed operativo dei servizi territoriali, in particolare in quelle realtà che non hanno ancora avviato una "industrializzazione intelligente" del settore.

Conclusioni

Il quadro che emerge, ancora oggi, conferma come sono ancora profondi gli squilibri territoriali: alle Regioni del Centro-Nord, che si caratterizzano per una buona capacità di contenere la crescita dei rifiuti, sia in termini pro capite che in relazione al PIL, e per livelli soddisfacenti di riciclo e recupero, si contrappongono quelle del Sud, caratterizzate da bassi livelli di differenziazione e da una elevata dipendenza del ciclo dallo smaltimento in discarica.

In questo panorama, non vi è dubbio che i piani regionali di gestione dei rifiuti, costituiscono un importante tassello del mosaico normativo ed organizzativo vigente nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, nello stesso tempo si può affermare che sono (come si evidenzia per problematiche esistenti in altri settori della società), *".. lo specchio di un Paese oggi più che mai frammentato e che marcia a diverse velocità..."*. Il processo di modernizzazione del settore dei rifiuti urbani (RU) indotto dal Decreto Ronchi è stato lento ed è ancora lontano dal suo completamento. Queste differenze territoriali nelle modalità e nella qualità dei servizi si riflettono parzialmente nei costi di gestione, che sono, in media, più elevati nel Mezzogiorno. Si può pertanto condividere un'analisi, come di seguito sinteticamente si riassume.

Persiste un'insufficiente dotazione impiantistica, distribuita sul territorio in modo poco uniforme, anche per una carente programmazione generale, che vede negli anni una distribuzione della spesa per investimenti disomogenea; si è infatti investito meno proprio nelle Regioni del Mezzogiorno che presentano una maggior carenza impiantistica. Uno squilibrio che rileva una diversa capacità di investimento dei territori, legata in parte anche al differente assetto gestionale. Siamo di fronte ad un

sistema irrazionale in cui coesistono aree con surplus impiantistici ed aree con deficit di trattamento.

Nel Sud prevalgono le piccole imprese e le gestioni in economia, che hanno mostrato una minor capacità di investire, soprattutto da un punto di vista qualitativo. Gli investimenti che rendono di più in termini di impatto sulla quantità e sulla qualità della dotazione impiantistica sono stati infatti quelli realizzati dal sistema imprenditoriale, piuttosto che dagli enti locali e tra gli investimenti realizzati dal sistema imprenditoriale quelli più significativi sono stati effettuati dalle realtà aziendali più grandi. Un ulteriore limite è rappresentato dal sovradimensionamento del settore della raccolta dei rifiuti, con un numero di addetti anche superiore alla media europea. Le aziende di gestione dei rifiuti sono state, in molti casi, una forma impropria di ammortizzatore sociale. Un aspetto che si riversa nei costi dei servizi e quindi sui cittadini.

A livello di macro aree, si può tracciare un sintetico profilo che vede il Nord Est caratterizzato dalla presenza di multiutility, da un basso conferimento in discarica e da livelli marcati di raccolta differenziata; il Nord Ovest e il Centro, con alcune eccezioni (Lazio e Liguria su tutte), contraddistinti da una significativa presenza di impianti di trattamento e percentuali di smaltimento in discarica più basse della media europea. Infine il Sud caratterizzato dalla diffusione di piccole imprese, spesso concentrate solo nella fase della raccolta, con una bassa capacità di investimento, determinata da una domanda di gestione non qualificata e molto frammentata. Inoltre, pur in presenza di percentuali poco rilevanti di raccolta differenziata, ad eccezione di alcune realtà comunali virtuose, il Mezzogiorno registra costi del servizio significativamente più alti della media¹⁵.

Nel chiederci di cosa abbiamo bisogno per affrontare con efficacia una complessa situazione che caratterizza il settore è possibile rispondere che nel nostro Paese, oggi, c'è la necessità di:

.....
15. "Obiettivo discarica Zero". Studi di settore 05/Rifiuti. Cassa Depositi e Prestiti 2014.

- implementare nuove misure per promuovere il concetto di “economia circolare”. La legge n. 221/2015 *“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”*, che ha introdotto numerose novità in materia di politiche ambientali (cd. “green economy”), è solo un piccolo passo in avanti;
- rilanciare il sistema dei rifiuti come un pezzo trainante dell’economia, dell’industria e dell’innovazione;
- sviluppare sinergie tra cittadini, istituzioni ed imprese con il fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei rifiuti, da un punto di vista tecnologico e normativo;
- sciogliere importanti nodi relativi agli aspetti di regolazione per affermare un regime realmente concorrenziale.

Risulta necessario impegnarsi da subito ad adeguarsi alla nuova proposta di direttiva comunitaria sui rifiuti, i cui obiettivi principali sono:

1. raggiungere il 70% di riciclo di materia dai rifiuti urbani entro il 2030;
2. ridurre al 25% dello smaltimento a discarica entro il 2025;
3. il divieto di smaltimento a discarica dei rifiuti riciclabili e biodegradabili entro il 2025 e un tendenziale azzeramento dello smaltimento a discarica entro il 2030.

L’Italia ha un grande bisogno di politiche ed impianti per il riuso e il riciclaggio ed interventi tesi a recuperare il più possibile dai rifiuti residui, evitare un ricorso all’ulteriore incenerimento, la creazione di nuovi sbocchi nell’industria manifatturiera di riciclo e di un nuovo sistema di incentivi che rendano la prevenzione ed il riciclo più convenienti rispetto allo smaltimento in discarica, potenziando il settore del riutilizzo attraverso circuiti di scambio e valorizzazione dei prodotti usati prima che diventino rifiuti, impegnandosi al contenimento dei costi complessivi dei servizi di gestione dei rifiuti. L’orizzonte è quello di sviluppare nuova occupazione e premiare le buone pratiche ambientali dei cittadini e delle imprese. Non è una missione impossibile.

guardiamo oggi il decreto 22/97, appaiono diversi gli elementi di innovazione in esso contenuti. Molti di questi hanno rappresentato sfide che l'Italia ha saputo raccogliere e rilanciare, fissando (e raggiungendo) obiettivi di volta in volta più ambiziosi. Altri invece ci indicano delle trasformazioni che il nostro paese non è riuscito ad attuare, o si appresta a farlo solo oggi, con grande ritardo. È in questa ottica che abbiamo voluto analizzare alcune delle principali novità in esso introdotte.

La gerarchia delle priorità nelle opzioni di gestione dei rifiuti

Recependo la Direttiva 91/156/CEE il D.lgs 22/97 introduce una prima forma di gerarchia delle priorità nelle operazioni di gestione dei rifiuti che pone all'apice la prevenzione dei rifiuti¹, subito seguita dal riciclaggio e dalle altre forme di recupero di materia². La promozione del recupero energetico³ e la limitazione dello smaltimento in discarica⁴ completano la parte bassa di quella gerarchia che verrà meglio definita con la direttiva 98/2008/CE. Ma il D.lgs 22/97 non si limita a recepire solo "formalmente" la gerarchia e individua in maniera molto dettagliata anche gli strumenti necessari ad assicurarne la concreta attuazione, a partire dalle fasi prioritarie, anticipando in questo la direttiva che sarebbe uscita l'anno seguente. Oltre a una serie di strumenti di tipo economico (incentivi), volontario (accordi di programma o acquisti verdi per promuovere la domanda dei materiali recuperati dai rifiuti), di pianificazione e informazione (solo per citarne alcuni)⁵, il decreto individua anche i soggetti responsabili del loro utilizzo e

.....
1. «Le autorità competenti adottano, ciascuna nell'ambito delle proprie attribuzioni, iniziative dirette a favorire, in via prioritaria, la prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti». Art. 3 comma 1 del D.lgs 22/97.

2. «Il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia prima debbono essere considerati preferibili rispetto alle altre forme di recupero».

3. L'art. 5 comma 4 del D.lgs 22/97 prevedeva infatti che a partire dal 1° gennaio 1999 la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di incenerimento poteva essere autorizzata solo se «il relativo processo di combustione è accompagnato da recupero energetico con una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile».

4. L'art. 5 comma 6 del D.lgs 22/97 prevedeva infatti che, a partire dal 1° gennaio 2000, fosse «consentito smaltire in discarica solo i rifiuti inerti, i rifiuti individuati da specifiche norme tecniche ed i rifiuti che residuano dalle operazioni di riciclaggio, di recupero e di smaltimento [...]».

5. Cfr. art. 3 (Prevenzione della produzione di rifiuti), art. 4 (Recupero dei rifiuti) e art. 25 (Accordi e contratti di programma, incentivi) del D.lgs 22/97.

i contesti più appropriati per la loro introduzione/sperimentazione. A ciò va aggiunto un altro importante merito: aver definito l’attribuzione delle competenze ai vari livelli di governo della pubblica amministrazione, così da chiarire le responsabilità nella gestione dei rifiuti urbani dello Stato, di Regioni, Province e Comuni⁶.

Il decreto ha fornito quindi un quadro chiaro e dettagliato di “chi” avrebbe dovuto “fare cosa” (e “come”) per promuovere la concreta applicazione della gerarchia. Questo ci consente oggi di riconoscere quanto è stato fatto e quanto, invece, è rimasto per lo più inattuato. È infatti evidente, ad esempio, come si sia fatto poco ricorso alla leva economica, all’informazione, al Green Public Procurement (GPP) e agli accordi di programma di cui all’art. 25. Un ritardo che solo di recente si è cercato di colmare (parzialmente) attraverso le disposizioni della legge 28 dicembre 2015 n. 221 e del D.lgs 18 aprile 2016 n. 50, in particolare sul GPP e gli accordi di programma volti proprio a promuovere la domanda di materie prime seconde.

Un ritardo ancora più significativo nell’utilizzo degli strumenti già individuati dal D.lgs 22/97 riguarda in particolare la prevenzione dei rifiuti, a cui è stata sempre riconosciuta una priorità solo sotto il profilo “formale” (nelle norme e nei vari documenti di programmazione/pianificazione⁷) e mai nei fatti. Leggendo la relazione alle Camere⁸ con cui il Ministro dell’ambiente traccia annualmente il bilancio dell’implementazione e dello sviluppo del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, emerge proprio come (nonostante la collaborazione tra il Comitato Tecnico Scientifico appositamente nominato⁹ e gli uffici ministeriali abbia fornito “un quadro molto più chiaro degli ostacoli che impediscono al programma di partire e delle azioni che potranno essere intraprese”) manchino ancora degli elementi essenziali a consentire l’attuazione del programma come una dotazione finanziaria, un adeguato coordinamento tra livello ministeriale

.....

6. Cfr. D.lgs 22/97 artt. da 18 a 21.

7. Cfr. ad esempio il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti (D.D. 7 ottobre 2013), i vari Piani regionali di gestione dei rifiuti, o le varie pianificazioni d’ambito.

8. Camera dei Deputati, Doc. CCXXIV n. 2, Relazione recante l’aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti (aggiornata al 31 dicembre 2015).

9. D.M. 8 luglio 2014, n.185.

e regionale, un'adeguata azione di comunicazione, indispensabile a indurre quei cambiamenti di comportamento da cui dipende il successo o l'insuccesso politiche di prevenzione dei rifiuti.

Obiettivi di raccolta differenziata

Una delle principali novità del D.lgs 22/97 è stata l'introduzione di obiettivi minimi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, da raggiungere obbligatoriamente in ogni ambito territoriale ottimale¹⁰, e la previsione di un metodo unico per il calcolo delle percentuali raggiunte da parte dei vari territori¹¹. Spostando l'attenzione sulla fase della raccolta, l'Italia si è distinta dagli altri paesi europei che in quei mesi stavano discutendo l'introduzione di obiettivi nazionali di recupero (preparazione per il riutilizzo e riciclaggio) dei rifiuti urbani, poi effettivamente introdotti nella direttiva 98/2008/CE e recepiti nell'ordinamento nazionale con il D.lgs 3 dicembre 2010, n. 205. L'introduzione di obiettivi minimi di raccolta differenziata, in un primo momento ritenuti irraggiungibili da molti, ha invece avviato in Italia quella lenta rivoluzione nella sensibilità dei cittadini e nei sistemi di raccolta che ha portato oggi molti territori a raggiungere – e persino superare – l'obiettivo del 65%. Un processo lento, avviato (con tempi e risultati diversi) in quasi tutte le Regioni italiane, che sta portando alla progressiva riduzione della quota di rifiuti avviati a smaltimento¹² dando al contempo vita alle molteplici filiere industriali del riciclaggio di cui le raccolte differenziate costituiscono la prima importantissima fase.

La prima riflessione che va fatta in proposito, a 20 anni dall'entrata in vigore del D.lgs 22/97, riguarda ovviamente le diverse velocità con cui i vari territori si stanno avvicinando ai “nuovi” (in verità già scaduti) obiettivi di raccolta differenziata fissati nel D.lgs 3 aprile 2006 n. 152, e in

.....

10. *Il D.lgs 22/97 prevedeva all'art. 24 comma 1 i seguenti obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere in ogni ATO:*

15% entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

25% entro quattro anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

35% a partire dal sesto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.

11. *D.lgs 22/97, art. 24 comma 2-bis.*

12. *Il Rapporto Rifiuti Urbani 2016 di ISPRA evidenzia come il quantitativo di rifiuti urbani smaltiti in discarica sia passato da più di 18 milioni di tonnellate nel 2002 a 7,8 milioni di tonnellate nel 2015 (pari al 26% del totale dei rifiuti urbani prodotti).*

particolare i ritardi di alcune Regioni e Città metropolitane.

Per quanto riguarda la situazione delle Regioni, viste le significative performance di alcune sembra opportuno attribuire il grave ritardo di altre non tanto a difficoltà di natura tecnica ma, piuttosto, a una diversa capacità di amministrazione dei territori e gestione del ciclo. In questo senso un'evidenza crescente riguarda il ruolo svolto da un'adeguata dotazione impiantistica per il trattamento delle frazioni raccolte in modo differenziato (in particolare quella organica), a cui sono spesso legate la sostenibilità economica della fase della raccolta, le quantità e soprattutto la qualità dei flussi avviati a trattamento.

Per quanto riguarda invece la situazione delle città metropolitane, sembra emergere (confermata dal confronto con le realtà degli altri paesi europei) un'oggettiva maggiore difficoltà dei grandi agglomerati urbani nel far crescere in tempi rapidi e oltre una certa soglia il tasso di raccolta differenziata garantendo, al contempo, una qualità elevata delle frazioni avviate a recupero. Le grandi città sono infatti caratterizzate da condizioni di contesto particolari (elevati flussi turistici, popolazione fluttuante, grandi eventi, grandi condomini, elevata densità abitativa, stratificazione urbanistica ecc.) che rendono effettivamente più complesso (e costoso) eguagliare le performance ottenute dai Comuni medio-piccoli.

L'altra riflessione da fare, a 20 anni dall'entrata in vigore del D.lgs 22/97, riguarda invece l'appropriatezza del solo indicatore percentuale di raccolta differenziata come misuratore di virtuosità (efficacia, efficienza, sostenibilità) nell'organizzazione dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti da parte di autorità pubbliche e imprese. Innanzitutto, un'accezione puramente quantitativa dell'indicatore percentuale di raccolta differenziata tende a perdere l'aspetto della "qualità". Eppure l'efficienza e la sostenibilità economica dell'intero ciclo non prescindono dalla qualità delle frazioni raccolte. Ha poco senso (non solo in termini economici) intercettare grandi flussi se buona parte di questi devono poi essere gestiti come scarti dagli impianti di selezione e riciclaggio. In questi casi è evidente che un elevato tasso di raccolta differenziata non si traduce automaticamente

in buone performance del sistema¹³. Si ricordi inoltre che la qualità delle raccolte tende a peggiorare quando il tasso di differenziazione supera un certo livello, il che pone l'amministratore locale e il gestore di fronte alla responsabilità di ricercare il giusto punto di equilibrio nell'organizzazione del servizio.

Già nel 2010 era chiaro che l'indicatore di raccolta differenziata si dimostrava «*insufficiente a "misurare" e confrontare le diverse gestioni dei rifiuti esistenti nel territorio*» soprattutto laddove le raccolte differenziate avevano raggiunto un certo livello di maturità¹⁴. D'altra parte, diventa sempre più importante giudicare la virtuosità delle gestioni con riferimento all'efficienza dell'intero ciclo e non più di una sola fase, per quanto importante essa sia. In questo senso un indicatore che misuri l'effettivo riciclaggio rispetto al totale dei rifiuti raccolti risulterebbe già più appropriato. E tuttavia un solo indicatore potrebbe non essere sufficiente a valutare l'efficienza nella gestione dell'intero ciclo, a confrontare e valutare le scelte organizzative (dai modelli di raccolta alle scelte impiantistiche) che consentono di raggiungere i risultati migliori. Per questa ragione già nel 2010 ATIA ISWA propose di iniziare a ragionare su una serie di indicatori – da affiancare alla percentuale di raccolta differenziata – come il tasso di riciclaggio, il recupero energetico ed altri aspetti relativi al livello e alla qualità del servizio erogato (misure di prevenzione dei rifiuti, applicazione di una tariffa corrispettiva, diffusione di centri di raccolta ecc.).

Autosufficienza e sistemi di governance territoriale

La Direttiva 91/156/CEE prevedeva che gli Stati membri adottassero «*misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento*» che consentisse alla Comunità europea e ai singoli Stati di raggiungere «l'autosufficienza in materia di smaltimento». Con l'art. 5 il D.lgs 22/97 recepisce questa indicazione e, facendo leva sulla

.....

13. Si ricordi in proposito come le Regioni abbiano storicamente adottato approcci diversi nel conteggio degli scarti all'interno della formula di calcolo della raccolta differenziata. Un'eterogeneità dei vari sistemi di calcolo che solo la recente adozione del D.M. 26 Maggio 2016 (Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani) potrebbe consentire di superare.

14. Sistemi di calcolo delle raccolte differenziate, ATIA ISWA ITALIA 2010, p. 126.

responsabilizzazione dei territori nel realizzare le infrastrutture necessarie, ha previsto che l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi sia raggiunta a livello di ambito territoriale ottimale, arrivando a istituire il divieto (a partire dal 1° gennaio 1999) di *“smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti”*. Contestualmente, sempre all'art. 5 il D.lgs 22/97 prevedeva lo sviluppo del recupero energetico¹⁵ e la limitazione dello smaltimento in discarica a specifici flussi di rifiuti quali inerti o residui delle operazioni di recupero e smaltimento¹⁶.

In questo modo il D.lgs 22/97 ha rappresentato il primo tentativo di avviare una pianificazione nazionale del ciclo fondata sul contributo di ogni singolo territorio allo sviluppo non solo delle raccolte differenziate, ma anche dell'impiantistica necessaria a garantire l'autosufficienza nello smaltimento e l'adeguata valorizzazione delle frazioni raccolte.

Anche sotto questo profilo, di fronte alla visione di lungo periodo introdotta dal “Decreto Ronchi”, lo sguardo all'attualità non può che evidenziare il forte ritardo nell'infrastrutturazione che caratterizza alcuni territori, nonché la loro reticenza (resistenza) a dotarsi degli impianti necessari a coprire il loro effettivo fabbisogno residuo di trattamento.

Con i DPCM 7 marzo 2016 e 10 agosto 2016 attuativi rispettivamente dei commi 2 e 1 dell'art. 35 della legge 164/2014 (“Sblocca Italia”) il Ministero dell'ambiente ha recentemente cercato di definire un quadro aggiornato del fabbisogno residuo di trattamento degli impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolti in maniera differenziata, e degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati, individuando i territori con maggiore carenza impiantistica rispetto al fabbisogno stimato, e chiamando le Regioni a prevederne il soddisfacimento all'interno della propria pianificazione in materia di gestione dei rifiuti. Nonostante il ritardo già accumulato, l'azione di contrasto che le Regioni hanno esercitato all'accelerazione impressa dal Governo non consente di prevedere sviluppi a breve termine sul fronte del deficit impiantistico nazionale.

.....
15. Dal 1° gennaio 1999 la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di incenerimento avrebbe dovuto essere autorizzata solo se la combustione veniva accompagnata da recupero energetico.

16. Cfr. D.lgs 22/97, art. 5 comma 5 e 6.

Responsabilità estesa del produttore

Una delle principali novità introdotte con il D.lgs 22/97 è stata quella di improntare la gestione dei rifiuti di imballaggio al principio della “responsabilità condivisa” dei diversi soggetti coinvolti a diverso titolo nella produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo degli imballaggi e nella gestione dei rifiuti che da essi derivano. In particolare il D.lgs 22/97 ha attribuito a produttori e utilizzatori la responsabilità ambientale di garantire la corretta gestione degli imballaggi, e quella finanziaria di sostenere “i costi della raccolta, della valorizzazione e dell’eliminazione dei rifiuti” che ne derivano. L’istituzione del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), a cui produttori e utilizzatori erano tenuti ad aderire, è stato il primo passo volto a garantire il rispetto di questi obblighi e il raggiungimento degli obiettivi di recupero indicati dalla direttiva 94/62/CE. Il secondo passo è stata la previsione di un apposito accordo tra CONAI e l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) attraverso cui determinare i costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio sostenuti dalla pubblica amministrazione per conto dei produttori.

A 20 anni dalla sua nascita il modello italiano della responsabilità condivisa applicata alla filiera degli imballaggi può vantare il raggiungimento di molti e importanti risultati, ma anche qualche elemento d’ombra. Grazie alla collaborazione tra CONAI, Comuni, cittadini e imprese che effettuano il servizio di raccolta, l’Italia ha raggiunto con anticipo gli obiettivi di recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio fissati dalla legislazione europea e nazionale per le singole frazioni merceologiche¹⁷.

Come evidenziato da ISPRA (Rapporto Rifiuti Urbani 2016), nel 2015 il recupero complessivo dei rifiuti di imballaggio raggiunge il 78,6% dell’impresso al consumo, con un aumento di oltre il 2% rispetto al 2014. Anche per la raccolta e il riciclaggio degli imballaggi vale, tuttavia, la spiccata eterogeneità tra Nord e Sud del Paese, anche se alcune Regioni del

.....

17. L’obiettivo di recupero è stato conseguito nel 2004, quello del riciclaggio nel 2006. Va segnalato che, a livello europeo, sono in via di definizione nuovi e ambiziosi obiettivi di riciclaggio nell’ambito dell’attività di revisione dei target fissati dalla direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE e dalla direttiva 94/62/CE.

Sud (come la Campania) stanno rapidamente colmando il divario che le separa dalle migliori regioni del Nord e del Centro.

Tra i limiti riconoscibili all'applicazione del principio europeo della responsabilità estesa del produttore (nella sua declinazione nazionale in termini di "responsabilità condivisa") ci sono invece la scarsa efficacia nel promuovere politiche di prevenzione dei rifiuti, e l'incapacità del sistema adottato a coprire integralmente i costi della gestione dei rifiuti di imballaggio.

L'analisi comparativa condotta per conto della Commissione europea sull'utilizzo e l'efficacia degli strumenti economici da parte dei Paesi europei¹⁸ ha evidenziato come i regimi di responsabilità estesa del produttore abbiano aiutato gli Stati membri a raccogliere e redistribuire le risorse necessarie a sviluppare le raccolte differenziate e migliorare i tassi di riciclaggio, ma si siano al contempo dimostrati inefficaci a incentivare la prevenzione dei rifiuti e la preparazione per il riutilizzo, oltre che non sempre adeguatamente trasparenti (con differenze marcate a seconda dei Paesi e delle filiere). In effetti anche in Italia l'applicazione del principio europeo della responsabilità estesa del produttore si è rilevato molto più funzionale a sviluppare le raccolte differenziate e il recupero dei rifiuti di imballaggio, nonostante l' "incentivazione e promozione della prevenzione alla fonte della quantità e della pericolosità degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio"¹⁹ fosse sin dall'inizio tra i principi generali a cui avrebbe dovuto conformarsi la gestione di questa tipologia di rifiuti.

Per quanto riguarda invece l'inadeguatezza dei corrispettivi CONAI a coprire i "maggiori oneri" riferibili alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani di imballaggio, il divario tra il costo reale della raccolta sostenuto dai Comuni e quanto versato agli stessi da parte dei vari consorzi di filiera è stato oggetto negli anni passati di due specifiche analisi da parte di Federambiente. Entrambi gli studi hanno mostrato, a distanza di 5 anni l'uno dall'altro, come i contributi che i consorzi di filiera del CONAI riconoscevano alle imprese erano significativamente inferiori ai costi della

.....

18. European Commission, Bio Intelligence Service, *Use of economic instruments and waste management performances, Final Report, 10 April 2012.*

19. D.lgs 22/97 art. 36 comma 1 lettera a).

raccolta differenziata dei singoli materiali, e che la crescita dei contributi era largamente inferiore all'incremento dei costi delle raccolte, determinando così un progressivo peggioramento delle condizioni delle imprese che gestiscono il servizio. Lo studio del 2013 in particolare²⁰ mostrava come dal 2007 al 2012 il contributo per la raccolta della carta selettiva fosse cresciuto del 3% a fronte di un incremento del costo della raccolta del 39%. La stessa dinamica è stata riscontrata per la carta congiunta (dove l'incremento del contributo è stato del 3% a fronte di un incremento dei costi del 39%), per la plastica (dove l'incremento del contributo è stato del 12% a fronte di un incremento dei costi del 23%) e per il vetro (dove a fronte di un incremento del contributo del 4% l'incremento effettivo dei costi di raccolta è stato del 35%).

Gli studi hanno mostrato inoltre come l'incremento dei costi delle raccolte non era dovuto all'inefficienza delle aziende che svolgevano il servizio, ma principalmente all'inflazione e ai maggiori costi delle raccolte domiciliari, la cui incidenza sul complesso delle raccolte differenziate degli imballaggi nel periodo 2007 - 2012 è passata dal 28% al 49%. Al contrario, l'incremento effettivo dei costi tra il 2007 e il 2012 è stato più contenuto dell'11% (15 euro a tonnellata) rispetto a quanto si sarebbe potuto prevedere calcolando l'incremento inerziale dei costi (dovuto all'aumento del costo dei fattori produttivi e alla maggiore incidenza dei sistemi di raccolta domiciliari) proprio in virtù dell'aumentata efficienza delle performance delle imprese di igiene ambientale²¹.

Il divario tra costi della raccolta e corrispettivi CONAI è stato uno dei temi oggetto della recente indagine sul mondo dei rifiuti urbani da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato urbani²². In proposito l'indagine ha evidenziato come “i corrispettivi specificamente definiti dall'Accordo ANCI-CONAI coprono al più il 20% del costo dell'attività di raccolta differenziata”²³, e che pertanto

.....
20. *Analisi dei costi della raccolta differenziata, 2ª edizione, Bain & Company – Federambiente 2013.*

21. *Il miglioramento dell'efficienza delle imprese del settore dell' igiene ambientale è stata confermata anche dall' Analisi dei costi della raccolta differenziata della frazione organica, 2ª edizione, Bain & Company – Utilitalia 2016.*

22. *Autorità garante della concorrenza e del mercato, IC 49, Indagine conoscitiva sul mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani.*

23. *Ivi, paragrafo 604 pp. 174-175.*

“in Italia la responsabilità finanziaria per la gestione dei rifiuti da imballaggi urbani ricade solo parzialmente sui produttori”.

La tariffa per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati

Un altro merito indiscusso del D.lgs 22/97 è stato quello di aver introdotto il concetto di tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati. Il passaggio da una tassa di natura patrimoniale, slegata dal livello di servizio reso e senza alcun obbligo di copertura totale dei costi (con il rischio – frequente – di dover garantire l’equilibrio economico delle gestioni attraverso il ricorso alla fiscalità generale), a una tariffa che tende verso forme di corrispettivo basate sui livelli di servizio effettivamente reso e internalizza il principio della copertura totale dei costi, segna un passaggio culturale di non poco rilievo nel settore.

Grazie al percorso avviato con il D.lgs 22/97 in molte aree del paese l’applicazione del sistema tariffario ha consentito una positiva evoluzione in senso industriale della gestione dei rifiuti urbani, ponendo le basi per successive ulteriori evoluzioni dei sistemi tariffari verso il perseguimento del principio europeo “chi inquina paga”. Questo è accaduto in particolare nei territori dove si sono sviluppati sistemi di tariffazione “puntuale”, che si stima coinvolgano oggi circa 2 milioni di abitanti. Non più solo esperienze sporadiche di piccoli comuni isolati, ma un vero proprio modello gestionale applicato con successo da piccole società di un solo comune e da gestori di interi ambiti territoriali.

Purtroppo, anche in questo caso si deve però constatare come sul tema si siano succedute negli ultimi anni molte riforme involutive, che hanno riportato la tariffa vicino alle vecchie forme di tassazione da cui con molta fatica ci si era progressivamente emancipati, riconducendola persino all’interno di altri tributi locali che niente hanno a che vedere con il servizio di gestione di rifiuti, senza tenere in minimo conto quanto di buono era stato realizzato nel paese e generando invece confusione e disagio tra cittadini, Comuni e imprese di gestione.

Proprio per questo occorre ricordare che per crescere, irrobustirsi, strutturarsi come realtà industriale matura, il sistema delle imprese che gestiscono il ciclo integrato dei rifiuti urbani ha bisogno di forme di finanziamento certe, stabili, fuori della logica della tassa e fermamente

ancorate a quella del corrispettivo per il servizio reso. Per consentire al settore di programmare e crescere c'è inoltre bisogno di un sistema di finanziamento autonomo da altre forme di prelievo su materie estranee alla gestione dei rifiuti, un sistema non caratterizzato da continue richieste di modifiche e pertanto in grado di dare agli operatori la certezza dei flussi di pagamento e la stabilità delle assunzioni poste alla base dei piani di investimento. C'è bisogno, infine, di una forma di finanziamento che renda più trasparente il servizio e responsabilizzi i vari attori coinvolti (istituzioni, cittadini/utenti e imprese di gestione) nella produzione e gestione dei rifiuti.

Su questo tema il settore chiede da tempo l'emanazione del regolamento previsto dal comma 667 dell'art. 1 della L. 147/2013, volto proprio alla definizione di criteri per la realizzazione di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico, al fine di attuare un modello di tariffa commisurata al servizio reso. Utilitalia in particolare da tempo ha una posizione chiara sul tema: è necessario dare indirizzi normativi chiari che consentano lo sviluppo di una tariffa corrispettiva in luogo della tassa. Perché questo avvenga, è necessario che il nuovo sistema sia chiaramente connotato rispetto ad altre forme di prelievo rispondendo sostanzialmente ad otto principi fondamentali: equità (data dalla chiara e dimostrabile correlazione tra il costo applicato ai singoli utenti e la quantità di servizio reso), trasparenza (l'utente deve essere posto nella condizione di comprendere cosa sta effettivamente pagando), flessibilità (l'Ente di Governo deve cioè poter esercitare la sua funzione di indirizzo politico), affidabilità (data da un impianto normativo chiaro e stabile, tale da garantire un gettito che consenta al gestore di svolgere la propria attività su medio e lungo periodo), sostenibilità (i costi di implementazione e gestione devono poter rappresentare un elemento di efficienza complessivo del sistema), omogeneità (deve essere applicabile almeno a livello di ambito territoriale ottimale), adattabilità (alla diversità di contesti che caratterizzano il nostro Paese), efficacia (deve cioè consentire di discernere tra comportamenti virtuosi e non attraverso una parte variabile della tariffa modulabile in funzione dei comportamenti dell'utente).

Conclusioni

Grazie al D.lgs 22/97 l'Italia ha avviato un importante percorso di maturazione culturale, ambientale e industriale, un lungo e lento cammino che la pone oggi tra gli Stati europei che presentano le migliori performance in materia di gestione dei rifiuti. L'Italia è anche diventata un paese capace di esprimere indiscusse eccellenze in determinati territori e in alcune specifiche filiere. Si può quindi affermare che la gran parte dell'eredità del "Decreto Ronchi" è stata raccolta, e i suoi frutti sono oggi visibili nella stessa gestione dei rifiuti urbani. Questo non esclude però che molte importanti evoluzioni prospettate non si sono realizzate o non si sono ancora completate. È però importante individuare le ragioni di eventuali ritardi per proporre soluzioni efficaci.

In questi mesi l'Europa sta discutendo il pacchetto di misure sull'economia circolare all'interno del quale si colloca la modifica delle principali direttive in materia di rifiuti²⁴. Per portare a compimento il percorso avviato con il "Decreto Ronchi" sarà importante per l'Italia riuscire ad accompagnare e persino guidare la definizione dei testi delle nuove direttive e, in un secondo momento, il loro recepimento nella legislazione nazionale.

nazionale e per tutti i tipi di rifiuti da imballaggio, oltre che in qualsiasi situazione di mercato delle materie prime seconde. A questo proposito, di particolare rilievo nel panorama italiano è il ruolo di CONAI e in particolare l'accordo quadro che CONAI stipula con l'ANCI per definire i corrispettivi per i maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio da versare alle pubbliche amministrazioni, determinati secondo criteri di efficienza, efficacia e trasparenza di gestione del servizio. Il CONAI, inoltre, percepisce dai propri consorziati il contributo ambientale CONAI (CAC), ripartendo tra produttori e utilizzatori il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata.

Recentemente il modello italiano di gestione dei rifiuti di imballaggio è stato sottoposto ad alcune critiche, anche istituzionali, a causa di una presunta "scarsa concorrenzialità". Le criticità rilevate si concentrano in particolare sui seguenti profili:

- i) la scarsa concorrenzialità del mercato nazionale dei servizi di compliance all'EPR a causa della mancanza di un'effettiva alternativa tra sistemi consortili e sistemi autonomi e cauzionali;
- ii) le scelte gestionali del sistema consortile per quanto riguarda il meccanismo di finanziamento del sistema tramite il CAC, con riferimento in particolare a: (a) i criteri della sua commisurazione in quanto non adeguatamente differenziata sulla base del costo che l'imballaggio produce sull'avvio a riciclo e (b) i criteri della sua applicazione a tutti i produttori e gli utilizzatori consorziati, nonostante il CAC sia utilizzato in via prioritaria per coprire i costi del ritiro di imballaggi primari che confluiscono nella raccolta differenziata pubblica e solo in via accessoria per la raccolta, il recupero e il riciclo di imballaggi secondari e terziari;
- iii) la determinazione dell'ambito di operatività dell'EPR in riferimento anche alle attività di raccolta dei rifiuti (non solo di imballaggio) su superficie pubblica, con conseguente eventuale superamento dell'attuale regime di privativa comunale della raccolta differenziata urbana.

Con riferimento al punto i), l'attuale assetto della gestione dei rifiuti da imballaggio riconosce ai produttori di imballaggi la possibilità di adempiere all'obbligo di gestione dei rifiuti da imballaggio secondo tre modalità differenti: adesione al sistema consortile, organizzazione di sistemi autonomi di gestione, creazione di sistemi cauzionali. Il legislatore ha previsto dunque, in linea teorica, la possibilità che si innesti un meccanismo competitivo nella gestione dei rifiuti da imballaggio, attraverso la presenza del sistema consortile e di (eventualmente) molteplici sistemi autonomi. Al contempo, il legislatore riconosce che la gestione dei rifiuti da imballaggio presenta caratteristiche tali per cui vi è la necessità di una prestazione universale del servizio, che non sarebbe altrimenti garantita in assenza di un'esplicita previsione legislativa, in quanto il mercato della gestione dei rifiuti da imballaggio presenta notevoli eterogeneità sia con riferimento alle aree geografiche che alle tipologie di rifiuti. Ne consegue che gli operatori sarebbero incentivati a prediligere la gestione dei rifiuti più remunerativi e nelle aree geografiche in cui il servizio è meno costoso, lasciando scoperte le altre aree e le altre tipologie di rifiuti. Questo fenomeno è noto come cherry picking. Più in generale, il problema della prestazione universale del servizio in presenza di cherry picking può essere espresso nei seguenti termini. Si supponga che un incumbent offre il medesimo prezzo P su tutto il territorio nazionale, a sua volta divisibile in due regioni, U ed R , tali che $CR > P > CU$, dove CU e CR indicano il costo di servizio di ciascuna regione. I profitti complessivi dell'incumbent siano non negativi. Si supponga che in questo contesto entri una nuova impresa, non soggetta all'obbligo di prestazione universale, il cui costo per offrire il servizio in U è pari a CU_e . Tale impresa fornirà il servizio in U se vale $P > CU_e$. E' evidente che se l'impresa entra solo in U , diventa impossibile per l'impresa incumbent continuare ad operare se non in perdita. Si ritiene dunque che l'attuale assetto normativo, imponendo anche ai sistemi autonomi di organizzare la gestione dei propri rifiuti su tutto il territorio nazionale, sia necessario per assicurare la prestazione universale del servizio. Si è mostrato altresì come in linea teorica sia possibile ipotizzare forme alternative di concorrenza per o nel mercato che consentirebbero la compresenza di più operatori. Si è tuttavia mostrato come un simile risultato – ottenibile ad esempio

mediante un appropriato meccanismo d'asta – genererebbe a sua volta un aumento considerevole dei costi di transazione, tale da rendere preferibile l'attuale assetto che impone in capo al sistema consortile un dovere di prestazione universale del servizio, pur non precludendo la possibilità ai sistemi autonomi di operare sul mercato (con analogo dovere di prestazione universale del servizio).

Con riferimento al punto ii), una prima critica ha riguardato l'inadeguatezza delle modalità di ripartizione del contributo ambientale a garantire una sufficiente internalizzazione dei costi della gestione dei rifiuti al fine di incentivare la produzione di imballaggi eco-compatibili, suggerendo quindi di rivedere i criteri di commisurazione del CAC. Tale critica appare condivisibile. La diversificazione del contributo è già stata recentemente introdotta dal CONAI per gli imballaggi in plastica (in considerazione della complessità e varietà del materiale e delle relative tecnologie di selezione e di riciclo) sulla base della selezionabilità, riciclabilità e provenienza dell'imballaggio divenuto rifiuto ed è auspicabile che sia in futuro prevista con riferimento anche ad ulteriori tipologie di imballaggi, qualora ciò risulti possibile dal punto di vista tecnico-economico, al fine di fornire agli operatori un ulteriore strumento per competere ed allo stesso tempo raggiungere un livello sempre maggiore di tutela ambientale. Una seconda critica è stata rivolta al fatto che i produttori e gli utilizzatori di rifiuti di imballaggio intercettati dagli operatori indipendenti (id est soggetti che non si configurano come sistemi autonomi, ai quali alcuni soggetti pubblici e privati si rivolgono per il ritiro, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio in loro possesso) sono comunque soggetti all'adesione al CONAI ed al conseguente pagamento del CAC, nonostante si dica che non usufruiscano di un effettivo servizio di gestione dei rifiuti di imballaggio con rischio di sussidi incrociati tra i produttori delle diverse tipologie di imballaggio. Tuttavia, non vi è alcuna certezza che gli imballaggi da questi prodotti ed utilizzati siano tutti e sempre recuperati dagli operatori indipendenti, potendo alcuni di essi, ad esempio, confluire nel circuito della raccolta differenziata su suolo pubblico. Anche in questo caso ciò che si verifica è, dunque, un fenomeno di cherry picking. La nostra ricerca ha indicato quindi che l'adesione al sistema consortile di tutti i produttori

ed utilizzatori – che non abbiano costituito sistemi di gestione alternativi secondo i criteri richiesti dal legislatore – assicura la prestazione universale del servizio. Il pagamento del CAC si giustifica inoltre per l'onere “non equo” sostenuto dal sistema consortile per farsi carico della parte non remunerativa della domanda.

Con riferimento al punto iii), è stata sollevata da alcune parti la preoccupazione per l'attuale assetto normativo della raccolta dei rifiuti (non solo da imballaggio) su suolo pubblico, assetto che determina la presenza di concorrenza per il mercato, ma non di concorrenza nel mercato, suggerendo di considerare l'eventualità di introdurre anche forme di concorrenza nel mercato della raccolta dei rifiuti su suolo pubblico. Tuttavia, si è osservato come con l'eventuale passaggio ad un sistema di concorrenza nel mercato si riproporrebbe il medesimo problema di cherry picking evidenziato per la gestione dei rifiuti da imballaggio: non vi sarebbe alcuna garanzia di una prestazione universale del servizio (in questo caso, la raccolta dei rifiuti su suolo pubblico), in quanto le aree in cui il servizio si presentasse più costoso, o le tipologie di rifiuti meno remunerative perché meno facilmente riciclabili, resterebbero scoperte. Per far fronte a tale problema diventa allora indispensabile determinare un obbligo di prestazione universale del servizio.

In sintesi, partendo dall'analisi delle criticità sollevate in merito all'attuale assetto del sistema di gestione dei rifiuti da imballaggio, la nostra ricerca ha mostrato che: 1) il mercato della gestione dei rifiuti da imballaggio presenta un elevato rischio di cherry picking. L'attuale assetto, che prevede l'obbligo di prestazione universale del servizio in capo al sistema consortile ed anche agli eventuali sistemi autonomi che si venissero a creare, è funzionale al superamento del problema; 2) il mercato della raccolta dei rifiuti su suolo pubblico presenta analoghi rischi di cherry picking. L'attuale assetto, che prevede l'obbligo di prestazione universale del servizio in capo al soggetto affidatario del servizio, è funzionale al superamento del problema; 3) l'assoggettamento al pagamento del CAC anche di quei produttori ed utilizzatori di rifiuti di imballaggio intercettati dagli operatori indipendenti è funzionale, da un lato, al superamento del fenomeno del cherry picking, e,

dall'altro, si configura come corrispettivo dell'onere "non equo" sostenuto dal sistema consortile per farsi carico della parte non remunerativa della domanda; 4) la produzione di imballaggi eco-compatibili risulta tanto più incentivata quanto più il contributo ambientale rispecchia l'effettivo impatto ambientale dell'imballaggio. In questo senso, è auspicabile una maggiore modulazione del contributo ambientale rispetto all'assetto attuale.

IL DECRETO LEGISLATIVO 5 FEBBRAIO 1997, N. 22: UNA RIFORMA ATTUALE

di Rosanna **Larai**
ISPRA

Premessa

Il Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 “Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio” interviene a regolamentare l’intera materia relativa ai rifiuti raggiungendo un duplice obiettivo: rendere chiaro e unitario il quadro legislativo di riferimento e adeguare la nostra normativa agli atti regolamentari e di indirizzo dettati dalla Commissione europea.

Il contesto nel quale si inserisce era caratterizzato da una produzione dei rifiuti sempre crescente, pari a livello europeo a circa 2,2 miliardi di tonnellate, di cui circa 190 milioni di rifiuti urbani, con un pro capite di 507 kg/abitante per anno [EEA 1998 Statistical Compendium for Europe’s Environment]. Questi ultimi venivano preferibilmente smaltiti in discarica, anche se in alcuni Paesi dell’Unione si raggiungevano già discreti livelli di riciclaggio di carta, cartone e vetro.

Nel 1996, la Commissione Europea aveva adottato la Strategia di gestione dei rifiuti che già poneva come priorità assoluta la prevenzione e la minimizzazione dei rifiuti, seguita da attività di riutilizzo, recupero (di materia e di energia) e, infine, dallo smaltimento sicuro.

Secondo la Strategia, la gestione dei rifiuti doveva avere come obiettivo principale l’uso razionale e sostenibile delle risorse ed essere impostata seguendo un rigoroso ordine gerarchico di priorità:

- riduzione della produzione e soprattutto della pericolosità dei rifiuti;
- sostituzione delle sostanze pericolose per l’ambiente contenute nei prodotti con altre meno pericolose;

- riutilizzo e valorizzazione dei rifiuti sotto forma di materia, anche attraverso l'incremento della raccolta differenziata;
- valorizzazione energetica del rifiuto residuo dotato di buon potere calorifico;
- smaltimento in condizioni di sicurezza dei soli rifiuti che non hanno altra possibilità di recupero o trattamento.

Nell'ambito della gestione integrata dei rifiuti la discarica, non avendo alcuna funzione di valorizzazione delle risorse, e comportando un rischio per l'ambiente, rappresentava secondo la Strategia, l'opzione per i rifiuti ultimi non più suscettibili di essere riusati o trattati nelle condizioni tecniche ed economiche del momento.

Questi principi contenuti già, in parte, nel V Programma di azione Comunitario, venivano dunque chiaramente enunciati nella Community Waste Management Strategy che rappresentava in quegli anni il documento di riferimento della nuova politica di gestione dei rifiuti.

Per l'attuazione della nuova politica, secondo la Strategia, si doveva far ricorso ad una serie di strumenti quali quelli di regolazione, ossia ampie norme comunitarie per i rifiuti in grado di assicurare una forte protezione ambientale e garantire il libero mercato, l'individuazione di specifici obiettivi per il riciclaggio e il recupero, accordi negoziali tra le pubbliche autorità e gli operatori economici. Anche gli atti regolamentari adottati a livello europeo, rappresentati dalla direttiva 91/156/CEE "direttiva sui rifiuti", dalla direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e dalla direttiva 94/62/CE sui rifiuti di imballaggio, avevano introdotto significative novità in tema di procedure autorizzative, pianificazione, classificazione dei rifiuti, fissato specifici obiettivi di riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio, introdotto il principio della responsabilità condivisa nella gestione dei prodotti a fine vita e dato priorità alle azioni di prevenzione.

Il Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e la gerarchia europea di gestione dei rifiuti

Le linee programmatiche tracciate dalla Strategia comunitaria e dal V Programma d'azione trovano pieno riscontro nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, noto come decreto Ronchi, che, come evidenziato,

ridisegna il quadro normativo di riferimento in materia di gestione dei rifiuti e introduce specifiche disposizioni atte a modificare l'intero settore. La legislazione sui rifiuti appariva, prima della sua emanazione, del tutto inadeguata a garantire l'attuazione della nuova politica di gestione tracciata a livello europeo e, inoltre, si presentava complessa e frammentata, complicata oltre che dall'incidenza crescente della legislazione comunitaria, anche dalla concorrenza, nell'ordinamento nazionale, di fonti regionali non sempre coordinate con le norme statali. Erano anche gli anni nei quali alcune regioni del Mezzogiorno avevano, almeno formalmente, abdicato al loro ruolo di pianificatori del servizio invocando lo stato di emergenza e ricorrendo al commissariamento straordinario. Nel 1997 la produzione di rifiuti urbani in Italia era pari a circa 26,6 milioni di tonnellate, il 14,1% dell'ammontare complessivo dei rifiuti prodotti a livello europeo, con un pro capite di 462 kg/abitante per anno. Circa l'80% dei rifiuti era smaltito nelle oltre 800 discariche autorizzate ai sensi dell'articolo 12 del DPR 915/92, circa il 7% dei rifiuti prodotti veniva incenerito in 38 impianti, di cui solo 23 dotati di recupero energetico, il 9,4% era avviato ad impianti di compostaggio e di riciclo. Nel confronto con l'Europa, l'Italia mostrava percentuali di smaltimento in discarica decisamente più alte, un tasso di recupero di carta e cartone del 30% rispetto alla media europea del 49% e con valori superiori al 60% in molti Paesi, e del 34% del vetro rispetto alla media europea del 53%. La raccolta differenziata raggiungeva a livello nazionale la percentuale del 9,4%, ma con un significativo divario nelle tre macroaree geografiche; il Nord, infatti, si collocava al 17%, il Centro al 6,3%, mentre il Sud, con una percentuale dell'1,4%, dimostrava di non aver messo in atto alcun progetto di raccolta differenziata [ANPA-ONR 1997: *Secondo Rapporto sui Rifiuti Urbani e sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio*]. La situazione descritta dimostrava che il nostro Paese era veramente lontano dall'attuare la strategia europea di gestione e che nuovi strumenti sia di regolazione che di altra natura andavano individuati per porlo nelle condizioni di confrontarsi con le migliori performance mostrate da altri Stati dell'Unione.

Il Decreto Legislativo 22/97 nasce dunque con l'obiettivo di fornire un quadro di riferimento chiaro e adeguato all'attuazione della nuova politica di gestione dei rifiuti e, a venti anni dalla sua emanazione, non possiamo

che riconoscere l'importanza che esso ha rappresentato nel consentire al nostro Paese di cambiare radicalmente il suo modello di gestione anche se non in maniera completamente omogenea su tutto il suo territorio. Del resto il modello perseguito dalla Riforma, nonostante alcune modifiche e il suo assorbimento all'interno del d.lgs. n. 152/2006, rimane tuttora in vigore.

In primo luogo, la nuova gerarchia di gestione, così come delineata dalla Strategia europea del 1996, viene puntualmente declinata agli articoli 3 e 5 del decreto.

Pur non individuando specifici obiettivi da raggiungere in termini di prevenzione, si introducono disposizioni in grado di garantire un approccio sistemico alle problematiche connesse al ciclo dei rifiuti e di indirizzare il sistema di gestione verso schemi di prevenzione e recupero.

In particolare, riguardo alla prevenzione, il decreto Ronchi introduce principi e individua strumenti per la riduzione della quantità, volume e pericolosità dei rifiuti attraverso un approccio che prende in considerazione tutto il ciclo di vita dei prodotti: progettazione, fabbricazione, distribuzione, commercializzazione, consumo e post-consumo. Le autorità competenti sono chiamate ad adottare, ciascuna nell'ambito delle proprie attribuzioni, la prevenzione quantitativa e qualitativa dei rifiuti mediante lo sviluppo di tecnologie pulite, la promozione di strumenti economici, eco-bilanci, sistemi di ecoaudit, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, la messa a punto tecnica e l'immissione sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, ad incrementare la quantità, il volume e la pericolosità dei rifiuti ed i rischi di inquinamento.

Altri strumenti da utilizzare per promuovere la prevenzione sono la determinazione di condizioni di appalto che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione, l'incentivazione di accordi e contratti di programma finalizzati alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti. La prevenzione va promossa e incentivata seguendo un nuovo approccio che coinvolge tutti soggetti interessati a partire da quelli che progettano il prodotto che a fine vita diverrà rifiuto a quelli che lo realizzano e lo distribuiscono, a quelli che dovranno gestire il rifiuto prodotto. Rispetto alla direttiva il decreto individua ulteriori

strumenti che tendono a premiare i sistemi di certificazione e le etichette ecologiche riconoscono un ruolo fondamentale nell'attuazione di uno sviluppo sostenibile nonché azioni quali l'informazione e la formazione del cittadino necessarie a modificare i modelli di consumo. Quanto disciplinato nel decreto risulta in linea con quanto attualmente indicato dalla Comunicazione della Commissione Europea *“Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti”* COM (2014) 398 final, dal Settimo Programma d'Azione per l'ambiente, nonché dal pacchetto di misure, adottato il 2 dicembre 2015 dalla stessa Commissione Europea, per promuovere l'economia circolare, di qui la sua attualità e lungimiranza.

In materia di recupero, il decreto Ronchi fissa, per la prima volta, specifici obiettivi per la raccolta differenziata il cui raggiungimento viene, anche, collegato all'entità del contributo per lo smaltimento dei rifiuti, fornendo, in tal modo, strumenti anche di tipo economico atti a consentire una maggiore reintroduzione dei rifiuti nei cicli di produzione e consumo.

Per attuare il passaggio ad un nuovo modello di gestione basato sulla prevenzione e il riciclaggio, secondo il decreto appare essenziale una separazione alla fonte dei materiali, per avviarli in purezza ai circuiti di recupero; attraverso la selezione alla fonte è, infatti, possibile incrementare il tasso di recupero grazie alla garanzia di un maggior grado di purezza delle frazioni raccolte che ne fa aumentare la cosiddetta trattabilità e la possibilità di collocazione sul mercato.

Come è noto, gli obiettivi di raccolta differenziata fissati dal decreto, da raggiungere nell'arco di sei anni sono: 15% entro marzo 1999; 25% entro marzo 2001; 35% entro marzo 2003.

Si è segnalato come, nell'anno 1997, la raccolta differenziata fosse ferma a livello nazionale al 9,2% e come nel Sud non fosse neanche partita. Introdurre obiettivi vincolanti di raccolta da raggiungere nell'arco di sei anni significava modificare totalmente il modello di gestione basato principalmente sulla discarica ed incentivare un nuovo approccio basato sul riciclaggio dei materiali. La scelta del decreto, considerata ambiziosa e per alcuni irraggiungibile, è stata poi ripresa dal d.lgs. n. 152/2006 che, nel riconfermare nell'anno 2006 il medesimo obiettivo del 35%, ha poi fissato due ulteriori obiettivi da raggiungere: 45% al 31 dicembre 2008 e 65% al 31 dicembre 2012.

Vale la pena di sottolineare che la legislazione europea vigente non fissa obiettivi di raccolta differenziata, ma solo di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio; tuttavia la direttiva 2008/98 riconosce l'importanza della raccolta differenziata quale strumento necessario per promuovere il riciclaggio di qualità e consentire il reinserimento dei rifiuti nell'economia. A tal fine prevede sistemi di raccolta differenziata, ove sia fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico, da istituirsi entro il 2015, almeno per i rifiuti di carta, metallo, plastica e vetro.

L'aver fissato obiettivi vincolanti in materia di raccolta differenziata ha consentito al nostro Paese di ridurre in maniera consistente lo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani e, soprattutto, di avviare a riciclaggio, nel 2015, il 44% dei rifiuti prodotti.

Secondo la Strategia europea di gestione, il ciclo dei rifiuti, a valle delle operazioni di qualificazione merceologica dei diversi materiali di scarto, deve provvedere a minimizzare il ricorso alla discarica ed allo smaltimento di rifiuto indifferenziato ed a gestire, comunque, queste operazioni in sicurezza, limitando il rischio ambientale. Nel decreto legislativo 22/97 lo smaltimento assume, pertanto, un ruolo residuale; significative sono al riguardo le disposizioni degli articoli 4 e 5.

“Ai fini di una corretta gestione dei rifiuti le autorità competenti favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso:

- a) il reimpiego ed il riciclaggio;*
- b) le altre forme di recupero per ottenere materia prima dai rifiuti;*
- c) l'adozione di misure economiche e la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi;*
- d) l'utilizzazione principale dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia.” E soprattutto: “Il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia prima debbono essere considerati preferibili rispetto alle altre forme di recupero.”*

Come per la prevenzione il decreto Ronchi individua strumenti ed azioni per promuovere il riciclaggio e il recupero dei rifiuti, quali l'adozione da parte delle autorità competenti di analisi dei cicli di vita dei prodotti, eco-bilanci, informazioni e tutte le altre iniziative utili. Inoltre, le autorità competenti

sono chiamate a stipulare accordi e contratti di programma con i soggetti economici interessati al fine di favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti, con particolare riferimento al reimpiego di materie prime e di prodotti ottenuti dalla raccolta differenziata con la possibilità di stabilire procedure semplificate ed il ricorso a strumenti economici.

Riguardo allo smaltimento e per garantire la sua minimizzazione viene disciplinato:

- dal 1° gennaio 2000 (termine purtroppo più volte prorogato e mai attuato) nelle discariche possono essere smaltiti solo rifiuti inerti, rifiuti specificatamente individuati da norme tecniche, rifiuti che residuano dalle operazioni di riciclaggio e di recupero o da particolari forme di smaltimento;
- dal 1° gennaio 1999 gli impianti di incenerimento possono essere autorizzati solo nel caso in cui garantiscano il recupero energetico con una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile.

Entrambe le disposizioni rappresentavano una novità assoluta e strumenti molto efficaci per realizzare quella gestione sostenibile dei rifiuti che fino ad allora non si era realizzata. La norma relativa allo smaltimento in discarica non ha, purtroppo, mai trovato applicazione nonostante quanto disciplinato in materia anche dalla direttiva 1999/31/CEE sulle discariche e sull'obbligatorietà di sottoporre i rifiuti da allocare in discarica a preventivo trattamento. Per anni abbiamo smaltito rifiuti urbani tal quali in discarica e, solo a partire dall'anno 2013, dopo la condanna dell'Italia per il caso Malagrotta e l'emanazione di una circolare da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, abbiamo significativamente incrementato il trattamento preliminare dei rifiuti urbani smaltiti in discarica. Nel 2015, però, ancora 1,1 milioni di tonnellate di rifiuti urbani sono allocati senza preventivo trattamento, pari al 14% dei rifiuti avviati a questa forma di gestione.

Per comprendere l'importanza della prescrizione introdotta dal decreto Ronchi e mai completamente attuata, basta ricordare che con la legge 28

dicembre 2015, n. 221, *“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”*, il legislatore ha ritenuto di prevedere all’articolo 48, che l’ISPRA individui i criteri tecnici da applicare per stabilire quando il trattamento dei rifiuti prima dello smaltimento in discarica non sia necessario. Appare evidente l’obiettivo del legislatore di volere da un lato rendere conforme il nostro sistema di smaltimento alle prescrizioni comunitarie, dall’altro di voler minimizzare il ricorso alla discarica anche attraverso un innalzamento dei suoi costi ed un riequilibrio con quelli del riciclaggio/recupero.

Riguardo alla disposizione del decreto 22/97 sugli impianti di incenerimento era chiara la volontà di applicare in maniera rigorosa la gerarchia comunitaria che vede nel recupero di energia dei rifiuti inceneriti una forma da privilegiare rispetto alla discarica che, invece, non garantisce alcuna forma di recupero. La direttiva 2000/76/CEE sull’incenerimento dei rifiuti e il suo recepimento con il d.lgs. n. 133/2005 hanno riconfermato l’obbligatorietà di autorizzare solo impianti in cui il calore generato durante il processo di incenerimento e di coincenerimento sia recuperato per quanto praticabile, ad esempio attraverso la produzione di calore ed energia combinati, la produzione di vapore industriale o il teleriscaldamento. Questa normativa ha consentito anche un ammodernamento del nostro parco impiantistico.

Il quadro delle competenze e il sistema autorizzativo

Profondamente innovative ed ancora in gran parte applicate sono le disposizioni della Riforma relative all’attribuzione delle competenze ai diversi soggetti istituzionali. Con esse prende avvio una nuova fase nel governo complessivo del ciclo dei rifiuti con l’obiettivo centrale di passare da un sistema discarica, inquinante e dissipativo, al sistema integrato. Ciò comporta l’attivazione di una pluralità di azioni che devono necessariamente coinvolgere Stato, regioni, province, comuni e i soggetti privati responsabili a vario titolo, economico e giuridico, della produzione e della gestione dei rifiuti. Per la definizione di tale sistema di governo dei rifiuti risulta anche necessario porre l’accento sull’attività di pianificazione e programmazione degli interventi e il decreto lo fa disciplinando le competenze dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni. Il fine è

quello di realizzare un decentramento delle diverse funzioni e competenze con riferimento anche alle attribuzioni di funzioni delegate o trasferite in virtù del processo di riforma del sistema amministrativo avviato con le leggi 59/97 e 127/97.

Altro aspetto importante della Riforma è l'introduzione, in analogia al sistema idrico, del concetto di gestione dei rifiuti urbani all'interno di ambiti territoriali ottimali individuati dalle regioni e rappresentati sostanzialmente dalle province; l'obiettivo è quello di superare la frammentazione delle gestioni e garantire servizi basati su criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Dare l'avvio al sistema integrato significa, infatti, programmare una gestione livello di bacini nei quali sia possibile proporre scelte tecnologiche non monoculturali, ma caratterizzate da un equilibrio tra azioni di prevenzione, recupero attraverso il conferimento selezionato, attivazione di tecnologie di recupero e valorizzazione dei residui, avvio al recupero energetico della frazione non riciclabile, utilizzo della discarica per i soli sovvalli. Efficacia, efficienza ed economicità nella gestione dei rifiuti possono essere garantite solo a livello di bacini sufficientemente ampi. Tale impostazione, ha gettato le basi di una riorganizzazione dell'intero settore ancorandolo a logiche di tipo industriale e stimolando i diversi operatori pubblici e privati a misurarsi con criteri di conduzione aziendale e di competitività.

Va anche detto che il Decreto Ronchi, pur prevedendo l'organizzazione della raccolta a livello di ATO, lascia indefinite le forme di coordinamento da attuare sotto la guida della Provincia, fossero esse convenzioni, consorzi o apposite Autorità d'ambito; a questo livello si sarebbero dovuti stabilire, tramite convenzioni, i criteri di regolazione, controllo e affidamento della gestione. Per le fasi del recupero e dello smaltimento non prevede la gestione in regime di privativa ma prefigura la possibilità di forme di concorrenza nel mercato.

Anche il sistema autorizzativo viene completamente riscritto per adattarlo alle nuove esigenze e renderlo conforme al dettato comunitario; l'impianto rimane tuttora attuale e riproposto quasi integralmente nel d.lgs. n. 152/2006.

Come è noto, l'articolo 27 regola l'approvazione del progetto e

l'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, mentre l'articolo 28 l'autorizzazione alla gestione degli impianti realizzati. Le autorità competenti vengono individuate nella Regione competente per territorio, ovvero, qualora delegata da apposito provvedimento regionale, la provincia. Viene introdotta la procedura della Conferenza di servizio cui partecipano i responsabili degli uffici regionali e i rappresentanti degli Enti locali interessati.

Per garantire la certezza dei tempi necessari per il rilascio dei titoli autorizzativi funzionali al decollo del sistema integrato di gestione, il decreto individua tempi e modalità per la concessione delle autorizzazioni; alla Conferenza viene attribuito il compito di valutare i progetti e la compatibilità degli stessi con le esigenze ambientali e territoriali, di acquisire, qualora previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale e di trasmettere le proprie valutazioni alla Giunta regionale. Quest'ultima deve approvare il progetto e autorizzare la realizzazione dell'impianto. Occorre, inoltre, ricordare, che il decreto consente, su richiesta dell'interessato, di acquisire contestualmente all'adozione del provvedimento di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto anche l'autorizzazione alla gestione dello stesso. Questa fattispecie viene attualmente disciplinata dall'articolo 208 del d.lgs. n. 152/2006 come autorizzazione unica.

Grande importanza riveste poi l'introduzione da parte della Riforma del regime semplificato (articoli 32 e 33) che consente, in attuazione dell'art. 11 della direttiva 91/156/CEE e dell'art. 3, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, di intraprendere le attività di smaltimento dei rifiuti non pericolosi presso il luogo di produzione e le operazioni di recupero previa semplice comunicazione alle Province, individuate quali autorità competenti per la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate. Detti requisiti consistono nel rispetto delle prescrizioni e delle norme tecniche adottate ai sensi dell'articolo 31 dello stesso decreto. In attuazione di queste disposizioni sono stati emanati due decreti ancora attuali: il DM 5 febbraio 1998 sulle procedure semplificate per i rifiuti non pericolosi ed il DM 161/2002 sui rifiuti pericolosi. L'introduzione del regime semplificato e l'emanazione dei citati decreti hanno rappresentato ed ancora rappresentano la vera svolta

verso un ciclo di gestione dei rifiuti non più basato sullo smaltimento bensì sul riciclaggio e recupero.

Proprio grazie alle procedure semplificate introdotte dal d.lgs. n. 22/97 e alle norme attuative che fissano requisiti stringenti per accedervi a garanzia della tutela della salute umana e dell'ambiente, l'Italia nel 2014 è il Paese nell'UE 15 con il più alto tasso di riciclaggio di rifiuti speciali, pari a circa l'80% [ISPRA - Rapporto Rifiuti Speciali - Edizione 2016] .

La tariffa

Altro importante strumento di natura fiscale utile a promuovere la prevenzione e a favorire il recupero e la valorizzazione dei rifiuti, è rappresentato dalla tariffa dei rifiuti (TIA), introdotta dal decreto Ronchi, a partire dal 1° gennaio 1999, in sostituzione della TaRSU e con modalità che sono state poi definite dal Regolamento emanato con il DPR 158/1999. L'introduzione del sistema tariffario per la copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani, rappresentava sicuramente un obiettivo molto importante nell'ottica di una profonda e necessaria trasformazione complessiva del sistema rifiuti. Vale la pena di sottolineare che i sistemi di tariffazione sono stati successivamente individuati in sede europea come una delle opzioni possibili per incoraggiare la raccolta differenziata e, in misura minore, la prevenzione quantitativa dei rifiuti. Secondo la Comunicazione della Commissione Europea del 27 maggio 2003, *“Verso una Strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti”* [COM(2003) 301] i sistemi PAYT (“paghi quanto butti”), applicabili principalmente ai rifiuti domestici e assimilati, sono un esempio da utilizzare per ridurre lo smaltimento e realizzare modelli di gestione ecosostenibili.

Infatti, la previsione di tariffe basate sul volume o sulla quantità di rifiuti prodotti, incentiva i cittadini a ridurre la quantità di rifiuti residui spingendoli ad aderire ai programmi di raccolta differenziata (la tariffa prevista per i rifiuti riciclabili, infatti, è inferiore) e stimola il riciclo dei rifiuti urbani. Del resto i sistemi PAYT rappresentano la concreta applicazione del principio del “Chi inquina paga”, principio fondamentale della nuova politica di gestione dei rifiuti. Quanto detto mostra la lungimiranza del legislatore nazionale che con il Decreto Ronchi aveva previsto l'introduzione del sistema tariffario già a partire dall'anno 1999.

L'idea sottostante il passaggio alla tariffa è quella di pervenire ad una copertura piena dei costi del servizio, e di correlare il quantum pagato dai singoli alla quantità di rifiuti prodotti da ciascuno in modo da incentivare una riduzione del volume di rifiuti prodotti. Più in particolare la TIA è composta da due quote: una determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite agli investimenti e ai relativi oneri di ammortamento e l'altra rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione. La tariffa rappresenta il presupposto di una più complessa ristrutturazione, riorganizzazione ed evoluzione del sistema di gestione dei rifiuti verso un approccio di tipo integrato e lo sviluppo di una vera e propria "industria" della gestione dei rifiuti.

Purtroppo la Riforma in materia di costi non è stata attuata, l'entrata in vigore della Tariffa è stata continuamente spostata con successive leggi finanziarie, il d.lgs. n. 152/2006 ne ha modificato in qualche parte l'impostazione e poi c'è stato un susseguirsi di norme che hanno di volta in volta modificato anche il nome del tributo. Siamo così passati dalla TIA1 alla TIA2 e alla TARES, introdotta dal D.L. n. 201 del 06/12/2011 (convertito dalla Legge n. 214 del 22/12/2011), con il quale il legislatore ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2013, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni. Successivamente ai sensi della legge 27 dicembre 2013, n. 147, così come modificata dal D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito nella Legge del 2 maggio 2014, n. 68, è stato adottato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARI), consentendo, comunque, alle realtà che già avevano adottato metodi di tariffazione fondati su criteri di misurazione del rifiuto prodotto, di sostituire la TARI con una tariffa avente natura corrispettiva. Si è ancora in attesa del regolamento che dovrà stabilire i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi. In questo contesto legislativo complesso e confuso molti Comuni hanno comunque adottato, a partire da quanto

disciplinato dal Decreto Ronchi, la tariffa dei rifiuti e molti utilizzano metodi di tariffazione puntuale. Queste realtà sono caratterizzate da sistemi efficienti di gestione integrata dei rifiuti e presentano, inoltre, i costi più bassi di gestione.

La gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi

Una delle novità più importanti e significative introdotte dal Decreto Ronchi che ancora conserva efficacia è rappresentata dal recepimento della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio. Obiettivi fondamentali della direttiva, che trovano pieno riscontro nel decreto, sono la prevenzione e la minimizzazione dell'impatto ambientale determinato dal ciclo degli imballaggi e dei rifiuti da essi derivati, quindi il recupero in tutte le sue forme (riutilizzo, riciclaggio di materia e recupero di energia) attraverso la fissazione di specifici obiettivi. In tale contesto lo smaltimento rappresenta l'opzione ultima per i soli rifiuti che non possono essere recuperati o altrimenti trattati.

Il decreto legislativo 22/97 recepisce i principi ispiratori della direttiva, in particolare il principio della responsabilità condivisa e del "chi inquina paga", ed attribuisce ai diversi attori coinvolti nel ciclo della gestione chiare responsabilità organizzative, gestionali e finanziarie.

Gli attori principali sono i produttori (fornitori di materiale di imballaggio, fabbricanti, trasformatori e importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio), gli utilizzatori (commercianti, distributori, addetti al riempimento, importatori di imballaggi pieni), i consumatori (utenti finali), le pubbliche amministrazioni che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti. Il ruolo di produttori e utilizzatori si riassume nella responsabilità della corretta gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dai loro prodotti e nel conseguimento, entro il 2002, degli obiettivi di recupero e riciclaggio di cui all'allegato E allo stesso decreto legislativo 22/97. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e riciclaggio e per garantire il necessario raccordo con le pubbliche amministrazioni responsabili della raccolta differenziata, i produttori e gli utilizzatori, sono chiamati a costituire il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI). I produttori, nel caso in cui non organizzino autonomamente la raccolta, il riutilizzo, il riciclaggio ed

il recupero dei rifiuti, devono aderire ai singoli Consorzi di filiera istituiti per ciascun materiale di imballaggio. La finalità del modello istituito dal Decreto Ronchi è quella di garantire il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio favorendo il raccordo tra l'attività di raccolta differenziata effettuata dai Comuni e gli operatori economici coinvolti nel sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi. Il CONAI ha dunque, tra gli altri compiti, quello di addebitare a produttori e utilizzatori gli oneri della raccolta differenziata, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico tramite l'applicazione del cosiddetto contributo ambientale.

La vera novità ed importanza delle disposizioni della Riforma Ronchi, ancora applicate, consiste nell'aver individuato il sistema di gestione descritto, chiaro nell'attribuzione dei compiti spettanti a ciascun soggetto interessato che in tal modo diventa corresponsabile del raggiungimento degli obiettivi di prevenzione, riciclaggio e recupero.

La conferma dell'efficacia della disciplina dettata dal decreto è data dalla lettura dei risultati che il Sistema CONAI/Consorzi di filiera ha raggiunto nel corso degli anni, garantendo il superamento degli obiettivi di riciclaggio/recupero fissati dalla legislazione vigente.

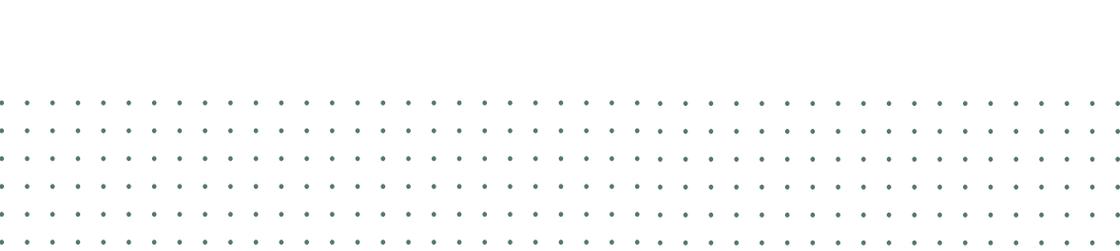
Nel 2015, infatti, il recupero complessivo ha interessato oltre 12,2 milioni di tonnellate di rifiuti di imballaggio, raggiungendo la percentuale di recupero del 78,6% dell'immesso al consumo, mentre la percentuale di riciclaggio è stata del 66,9% [ISPRA - Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2016]. Questi dati fanno ipotizzare che il Sistema sarà in grado di conseguire i più ambiziosi obiettivi che dovrebbero essere adottati a livello europeo nell'anno 2017 con l'approvazione del cosiddetto "Pacchetto Rifiuti".

Conclusioni

Il D.lgs. n.22/97 ha gettato le basi di una vera e propria riforma del sistema di gestione dei rifiuti, ancorandolo a logiche di tipo industriale. Esso è intervenuto a regolamentare l'intero ciclo di gestione a partire dalle competenze attribuite ai diversi livelli istituzionali, al sistema autorizzativo e dei controlli, al sistema sanzionatorio, al sistema di gestione di specifici flussi di rifiuti (rifiuti di imballaggio, veicoli fuori uso, oli e grassi vegetali ed animali, beni in polietilene, beni durevoli). Significative e altamente

innovative sono le disposizioni introdotte in materia di prevenzione, raccolta differenziata, smaltimento in discarica e incenerimento; tutte con l'obiettivo di superare un sistema basato solo sulla discarica e attuare la gerarchia europea di gestione. Anche l'introduzione del sistema tariffario per la copertura dei costi dei servizi di igiene urbana e la riorganizzazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali sono norme altamente innovative e perseguono lo stesso scopo.

Quanto detto spiega l'attualità della Riforma Ronchi e degli strumenti da essa individuati anche a 20 anni dalla sua emanazione; del resto il suo impianto, con il suo assorbimento nel d.lgs. n. 152/2006, vige tuttora. Va, tuttavia, segnalato che il Decreto non ha trovato la sua piena applicazione e che molti aspetti innovativi ancora oggi non sono completamente attuati. Forse l'eccessivo rinvio ad una normazione secondaria con la previsione di un'estesa concertazione ha costituito un ostacolo alla sua piena implementazione.



EVOLUZIONE DELLA PIANIFICAZIONE E DEL FABBISOGNO IMPIANTISTICO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI

di Stefano **Leoni** e Emmanuela **Pettinao**

FONDAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Già precedentemente al decreto legislativo 22/97, il quadro normativo allora vigente imponeva una pianificazione della gestione dei rifiuti.

Si ricorda l'art. 101 del D.P.R. 616/77, con il quale lo Stato attribuì alle regioni le competenze secondo l'ordine indicato dall'art. 117 Cost. al momento vigente. Al riguardo, questo articolo stabiliva che le regioni avrebbero dovuto provvedere alla programmazione di interventi per la prevenzione ed il controllo dell'igiene del suolo e la disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e industriali.

Successivamente, il D.P.R. 915/82 all'art. 6 stabilì che le regioni avevano la competenza in merito all'elaborazione, la predisposizione e l'aggiornamento, sentiti i comuni, dei piani di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti. Contestualmente disponendo che tali piani avrebbero dovuto prevedere i tipi ed i quantitativi di rifiuti da smaltire, i metodi di trattamento ottimali in relazione ai tipi ed alle quantità, le zone, nonché le modalità di stoccaggio temporaneo e definitivo, ivi comprese le discariche e, per i rifiuti tossici e nocivi, le piattaforme specializzate per i trattamenti.

In merito al modello di governance del servizio di gestione dei rifiuti il d.P.R. lasciava ampia libertà. Veniva, infatti, affermato che per l'organizzazione del servizio i piani regionali avrebbero potuto prevedere la costituzione di consorzi tra comuni, anche con la partecipazione di comunità montane, per lo smaltimento dei rifiuti, ai quali avrebbero potuto partecipare anche imprese singole o associate. Il tenore della disposizione appariva, pertanto, più un suggerimento – anche se autorevole – che un obbligo.

Infine, il decreto attribuiva alle regioni i compiti di promozione di

iniziative dirette a limitare le formazioni dei rifiuti, a favorire il riciclo e la riutilizzazione degli stessi e/o l'estrazione di materie utilizzabili e di energia, a realizzare impianti che assicurino un corretto smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi. Tali compiti, tuttavia, non dovevano essere necessariamente assolti mediante i piani regionali.

Un simile contesto era figlio di una visione che legava il tema dei rifiuti a problemi prevalentemente igienico- sanitari, secondo la quale la finalità da perseguire era quella della sicurezza della gestione, in particolare dello smaltimento.

Questo faceva sì che le scelte attuative fossero indirizzate non tanto al perseguimento degli obiettivi di prevenzione e riciclaggio, quanto ad assicurare ai costi più bassi i servizi di gestione.

Del resto anche la disciplina comunitaria forniva indicazioni minimali al riguardo. Basti pensare che solo con la modifica apportata dalla direttiva 91/156/CE, la precedente direttiva 75/442/CEE introdusse l'obbligo di pianificare la gestione dei rifiuti.

Questa direttiva, sin dalla sua origine, all'art. 5 stabiliva che gli Stati membri avrebbero dovuto adottare le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di gestione dei rifiuti, in particolare finalizzata a consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

Specificava inoltre che tale rete avrebbe dovuto permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

L'art. 7, introdotto dalla direttiva 91/156/CE, disponeva invece che le autorità competenti avrebbero dovuto elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti, che contemplassero fra l'altro:

- tipo, quantità e origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire;
- requisiti tecnici generali;
- tutte le disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;
- i luoghi o impianti adatti per lo smaltimento.

Tali piani avrebbero potuto riguardare ad esempio:

- le persone fisiche o giuridiche abilitate a procedere alla gestione dei rifiuti;
- la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento;
- le misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti.

Queste e altre disposizioni – come ad esempio quelle che distinguevano le operazioni di recupero da quelle di smaltimento - della direttiva fecero sì che essa avesse una portata dirompente negli ordinamenti degli Stati membri.

Quando essa entrò in vigore – nell’aprile del 1993 – si registrò una serie di ripercussioni sulle amministrazioni pubbliche, anche con risvolti giudiziari. Nonostante la legge italiana prevedesse una pianificazione del servizio igienico-sanitario sin dal 1982, l’entrata in vigore della direttiva mise in difficoltà molti comuni e regioni. Un sintomo evidente di questa impreparazione si manifestò, anche su questo tema, attraverso il fenomeno della reiterazione di appositi decreti legge emanati per sgravare le responsabilità degli enti locali e per cercare di evitare contenziosi comunitari.

Il d.l. intitolato “Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti” fu emanato, non convertito e ripresentato per oltre 2 anni, fino a quando intervenne la Corte Costituzionale con la sentenza 360/96 a sanzionare il comportamento dei governi succedutisi in quegli anni.

Con il decreto Ronchi, giunto 4 mesi dopo questa pronuncia, si mise ordine alla materia interrompendo la decretazione d’urgenza e fornendo un inquadramento armonizzato della materia definendo ruoli, compiti, obiettivi e scadenze. Questo quadro aveva al suo centro il decreto legislativo n. 22/97, ma si completava attraverso le altre norme che disciplinavano specifici ruoli, come ad esempio la responsabilità dei produttori di imballaggi e la costruzione e gestione delle discariche.

La situazione di stallo che si registrò tra il ‘93 e il ‘96 lasciò, tuttavia, il

segno sulla capacità di molte delle amministrazioni pubbliche incaricate dal decreto Ronchi di dare attuazione alla riforma.

Già nel 1994 erano state dichiarate le crisi emergenziali sui rifiuti per la Campania e per la Puglia, protrattesi poi per oltre 10 anni. Anche la città di Milano nel 1995 dovette affrontare una simile situazione. L'emergenza colpì poi la Calabria (1997), la Sicilia (1999), il Lazio (2000). Ciò comportò il commissariamento delle rispettive amministrazioni.

Ancora oggi risentiamo dell'effetto di quelle crisi, dalle quali in alcuni casi non siamo ancora usciti. Non è certamente un caso, ad eccezione della Campania, tra le regioni con una minor raccolta differenziata, un maggior ricorso alla discarica e/o un ricorso alla spedizione fuori regione o addirittura all'estero di rifiuti a fini di smaltimento o compostaggio siano state sottoposte a commissariamento.

È stato uno sbaglio il commissariamento? Probabilmente in qualche caso ha pesato la capacità dei singoli, ma sicuramente non si è tenuto conto di alcuni fattori, individuabili con il "senno di poi".

Ad esempio la funzione attribuita, come quella di provvedere alla pianificazione regionale della gestione dei rifiuti, di natura squisitamente politica per essere assegnata ad un ufficio ad acta. Le competenze principalmente finalizzate alla realizzazione di impianti di smaltimento o incenerimento e poco orientate alla promozione di un mercato del riciclo. La lunga durata dei commissariamenti, che di fatto ha inibito la crescita – se non addirittura ne ha quasi cancellato l'esistenza – degli uffici "ordinari", che ha creato problemi rilevanti nel rientro all'ordinarietà. Nonché il fatto che durante il reiterarsi delle emergenze non si è provveduto ad aggiornare le competenze degli uffici commissariali, nonostante nel frattempo le politiche sui rifiuti si orientassero verso nuovi obiettivi.

Tornando al decreto legislativo n. 22/97, si deve riconoscere che esso rappresentò una riforma radicale per la programmazione della gestione dei rifiuti. In linea con le funzioni riconosciute loro dalla Costituzione, attribuì alle regioni un ruolo chiave, quello di definire la pianificazione delle politiche regionali e la programmazione degli interventi necessari per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e riciclaggio.

Come risposero le amministrazioni regionali? Come sappiamo, non tutte con la medesima efficienza. Ad esempio il Piemonte al luglio del 1997 aveva

già approvato un piano regionale di gestione dei rifiuti e tutte le province piemontesi allora esistenti avevano aggiornato i propri tra il 1998 e il 1999. La Liguria ha provveduto nel 2000.

Per quanto riguarda l'adeguamento delle leggi regionali una ricostruzione dello stato di attuazione fu riportata nel Rapporto Rifiuti 2001 dell'ISPRA. La tabella che segue riporta anche quello di attuazione della Bassanini riguardo alle deleghe sui rifiuti delle regioni verso le province o i comuni.

TABELLA 1. SITUAZIONE LEGISLAZIONE AL 30 GIUGNO 2001 (Fonte: Leggi Regionali)

REGIONE	LEGGE REGIONALE DI ATTUAZIONE D.LGS. 22/97	LEGGE REGIONALE DI ATTUAZIONE D.LGS. 112/98
PIEMONTE		44/00
LOMBARDIA		1/00
VENETO	3/00	
LIGURIA	17/97	18/99
EMILIA ROMAGNA	25/99	3/99
TOSCANA	25/98 - 71/00	
UMBRIA		3/99
MARCHE	28/99 - 17/00	10/99
LAZIO	27/98	
ABRUZZO	83/00	110/00 - 11/99
MOLISE		34/99
BASILICATA	6/01	7/99

Riguardo alle pianificazioni, invece, la situazione è riassunta nella tabella che segue estratta dalla medesima fonte sopra citata.

TABELLA 2. SITUAZIONE PIANI GESTIONE RIFIUTI AL 30 GIUGNO 2001
(Fonte: Regioni e Province)

ENTE	SITUAZIONE PIANO
REGIONE PIEMONTE	Approvato con DCR n. 436-11546 del 30/07/199744/00
Provincia di Alessandria	Approvato con DGR n. 16-308 del 29/06/2000
Provincia di Asti	Adottato con DCP n. 7974 del 18/03/1998, e approvato con presa d'atto della Regione
Provincia di Biella	Adottato con DCP n. 1 del 13/01/1998 in corso di approvazione regionale
Provincia di Cuneo	Adottato con DCP n. 142/5 del 21/12/1998 in corso di approvazione regionale
Provincia di Novara	Adottato con DCP n. 188 del 03/12/1998 approvato con DGR n. 21-471 del 17/07/2000
Provincia di Torino	Adottato con DCP n. 413-109805 del 08/09/1998 e n. 196353 dell'11/01/2000 approvato con DGR n. 18-29780 del 03/04/2000
Provincia di Verbanò C. O.	Adottato con DGP n. 10 del 27/01/2000 in fase di approvazione da parte del Consiglio Provinciale
Provincia di Vercelli	Approvato con DGP n. 47-27062 del 12 aprile 1999

REGIONE LOMBARDIA	-
Provincia di Bergamo	Adottato con DCP n. 118 del 23/07/1997 revisione del Piano previgente, trasmesso alla Giunta Regionale per approvazione
Provincia di Brescia	Piano non predisposto poiché mancano criteri regionali per la redazione
Provincia di Como	Piano non predisposto poiché mancano criteri regionali per la redazione
Provincia di Cremona	Piano approvato con DGR n. V/1167 del 12/10/1994 attualmente in fase di revisione
Provincia di Lecco	Piano approvato dalla Regione con Deliberazione n. VI/1532 del 29/02/2000
Provincia di Lodi	Revisione del Piano previgente in corso, sarà completata entro il 2001
Provincia di Mantova	Piano approvato con DCP n. 31 del 29/07/1999 all'esame della Giunta Regionale
Provincia di Milano	Prevista revisione del Piano, approvato con DCR del 15/11/1995 e aggiornato con DCP n. 30059-9898-93 del 20/04/1999, entro il 2001
Provincia di Pavia	Piano non predisposto poiché mancano criteri regionali per la redazione
Provincia di Sondrio	In corso di revisione del Piano adottato dal Consiglio Provinciale e approvato con DGR n. VI/558 del 09/04/1997
Provincia di Varese	In corso di revisione il Piano adottato dal Consiglio Provinciale e approvato con DGR n. VI/557 del 09/04/1997

REGIONE VENETO (*)	Adottato con DGR n. 451 del 15/02/2000 in corso di approvazione da parte del Consiglio Regionale
Provincia di Belluno	Adottato con DCP n. 11 del 12/05/2000 in corso di approvazione regionale
Provincia di Padova	Adottato dal Consiglio Provinciale non ancora approvato dalla Regione
Provincia di Rovigo	-
Provincia di Treviso	-
Provincia di Venezia	Adottato con DCP n. 8538/99, in corso di aggiornamento
Provincia di Verona	In fase di elaborazione
Provincia di Vicenza	Predisposto, non ancora adottato

REGIONE LIGURIA	Approvato con DCR n.17 del 29/02/2000
Provincia di Genova	Prevista adozione da parte del Consiglio Provinciale entro luglio 2001
Provincia di Imperia	Consegnato alla Provincia dall'esecutore, sarà adottato entro settembre 2001
Provincia di Savona	-
Provincia della Spezia	Consegnato alla Provincia dall'esecutore, attualmente è all'esame del Consiglio Provinciale, si prevede l'approvazione entro il mese di luglio 2001
REGIONE EMILIA ROMAGNA	-
Provincia di Bologna	Prevista a breve la revisione e l'integrazione del Piano infraregionale
Provincia di Ferrara	Prevista revisione e l'integrazione del Piano infraregionale a seguito emanazione Linee guida regionali previste dalla LR 03/99
Provincia di Forlì	Approvato con Deliberazione della Regione n. 1705/99 del 21/09/1999
Provincia di Modena	Adottato con DCP n. 202 del 24/07/1996 e approvato con DGR n. 1073 del 24/06/97
Provincia di Parma	Prevista revisione e l'integrazione del Piano infraregionale a seguito emanazione Linee guida regionali previste dalla LR 03/99
Provincia di Piacenza	Prevista revisione e l'integrazione del Piano infraregionale a seguito emanazione Linee guida regionali previste dalla LR 03/99
Provincia di Ravenna	Adottato con DCP n. 134 del 31/10/98 e n. 78 del 15/06/99. Approvato con DGR n. 208 del 16/02/00
Provincia di Reggio Emilia	Prevista a breve revisione e integrazione del Piano infraregionale a seguito dell'emanazione delle Linee guida regionali previste dalla LR 03/99
Provincia di Rimini	Prevista revisione e l'integrazione del Piano infraregionale a seguito emanazione Linee guida regionali previste dalla LR 03/99
REGIONE TOSCANA	Approvato con DCR n. 88/1998
Provincia di Arezzo	Adottato 1° stralcio relativo a RU e RUA con DCP n. 44 del 14/04/1999 pubblicato su BURT n. 12 del 02/03/2000 suppl. straordinario
Provincia di Firenze	Adottato con DCP n. 35 del 28/02/2000 approvato con DGR n. 728 del 04/07/2000
Provincia di Grosseto	-
Provincia di Livorno	Adottato con DCP n. 168 del 14/09/2000 approvato con DGR n. 1082 del 17/10/2000
Provincia di Lucca	Adottato con DCP n. 178 del 17/11/1999 in corso di approvazione regionale
Provincia di Massa Carrara	Adottato con DCP n. 69 del 06/10/1998 richieste integrazioni con DGR n. 261 del 15/03/1999
Provincia di Pisa	Adottato con DCP n. 36 del 25/02/2000 approvato con DGR n. 370 del 14/07/2000
Provincia di Pistoia	-
Provincia di Prato	-
Provincia di Siena	Adottato con DCP n. 2 del 01/03/1999 approvato con DGR n. 537 del 10/05/1999
REGIONE UMBRIA	In corso di approvazione
Provincia di Perugia	-
Provincia di Terni	-

REGIONE MARCHE	Approvato con DCR n. 7 del 28/10/1999
Provincia di Ancona	Adottato con DCP n. 60 del 19/04/2001, attualmente all'esame della Giunta Regionale
Provincia di Ascoli Piceno	-
Provincia di Macerata	Adottato con DCP n. 99 del 22/12/2000, in fase di pubblicazione sul BUR
Provincia di Pesaro	-
REGIONE LAZIO	-
Provincia di Frosinone	-
Provincia di Latina	Adottato con DCP n. 71 del 30/09/1998. Giudizio di conformità con DGR n. 6523 del 24 novembre 1998, come rettificata con DGR n. 201 del 26 gennaio 1999
Provincia di Rieti	Adottato, trasmesso alla Regione per giudizio di conformità
Provincia di Roma	Approvato con Deliberazioni provinciali n. 345 del 29/05/1998 e n. 368 del 6/08/1998. Giudizio di conformità con DGR n. 6523 del 24/11/1998
Provincia di Viterbo	Approvato dalla Provincia e in attesa di giudizio di conformità della Regione
REGIONE ABRUZZO	In fase di predisposizione
Provincia di Chieti	Approvato come preliminare
Provincia di L'Aquila	Avviate le procedure per l'affidamento dell'incarico per la redazione
Provincia di Pescara	Affidato l'incarico per la redazione
Provincia di Teramo	Affidato l'incarico per la redazione
REGIONE MOLISE	Piano di emergenza sui rifiuti urbani approvato con DGR n. 1240 del 25/09/2000
Provincia di Campobasso	-
Provincia di Isernia	-
REGIONE BASILICATA	Approvato con LR n. 6 del 02/02/2001
Provincia di Matera	-
Provincia di Potenza	-

(*) La Regione Veneto intende pronunciare il parere di conformità sui Piani provinciali con un unico atto di imminente formulazione.

Le cause di questi ritardi sono differenti. Oltre ai commissariamenti a cui si è fatto accenno in precedenza, i fattori che hanno pesato di più sono quelli socio-economici.

L'esistenza di un tessuto imprenditoriale legato all'economia della valorizzazione degli scarti ha di certo avvantaggiato alcune regioni italiane. Non solo perché presso di loro erano disponibili professionalità appropriate, ma anche impianti, che sono stati in grado di soddisfare anche

la gestione dei rifiuti urbani.

Ha contribuito molto anche il minor rischio dell'investimento. Esistendo già una domanda di gestione dei rifiuti proveniente dal settore privato, l'investimento per incontrare quella pubblica - che come sappiamo è sottoposta a procedimenti concorsuali e quindi non vi è certezza di incontrarla - risultava meno rischioso rispetto ad un investimento operato in un contesto dove l'approvvigionamento dei rifiuti sarebbe dipeso solo dall'offerta pubblica.

Questo fattore ha peraltro intralciato l'evoluzione della gestione - dallo smaltimento al riciclo - nelle regioni meno industrializzate. In queste, infatti, essendo prevalente l'economia delle discariche, che offriva lavoro localmente, rendeva meno appetibili politiche indirizzate al riciclo, che avrebbero creato lavoro nelle regioni già dotate di impianti. Una tendenza accentuata dal fatto che il principio di prossimità trovi applicazione solo riguardo allo smaltimento e all'incenerimento dei rifiuti indifferenziati e non al recupero. E ciò in parte ha limitato anche l'incremento della raccolta differenziata.

Un altro fattore è stata l'azione della criminalità organizzata, che in alcune regioni è stata - e in alcune aree purtroppo lo è ancora - in grado di condizionare le scelte delle amministrazioni, generando di conseguenza interventi inibitori da parte della magistratura. Affidamenti annullati, impianti bloccati, comuni commissariati, funzionari e amministratori arrestati hanno creato dei veri e propri vuoti di potere, disorganicità delle politiche, disorientamento degli operatori e disincentivi ad investire.

Peraltro, hanno pesato anche aspetti economici.

Da un lato la carenza di una politica nazionale capace di attivare efficaci leve fiscali per favorire la raccolta differenziata, il riciclo e la prevenzione. Per anni l'ecotassa applicata sulle discariche è stata fra le più basse fra gli Stati membri e gli stessi introiti non erano - e ancora oggi non lo sono - interamente finalizzati ad incrementare la raccolta differenziata, il riciclaggio e il recupero.

Anche l'attesa tariffa puntuale, nonostante le originarie attese, è stata nel corso degli anni stemperata e trasformata in tassa fondamentalmente basata sulle superfici degli immobili serviti, invece che sulle quantità di rifiuto prodotto.

A ciò si aggiunge il fatto che nelle regioni del Sud si riscontri un alto tasso di insolvenza nel pagamento delle tasse sui rifiuti, provocando così dissesti nelle casse dei comuni e delle aziende municipalizzate e impedendo in molti casi di fare i dovuti investimenti.

Dall'altra parte, ha pesato l'incertezza del quadro normativo. Occorre ricordare che durante la prima metà del primo decennio del 2000 il governo centrale ha fortemente spinto per togliere ai comuni la privativa sui rifiuti urbani, mentre nella seconda metà si è provveduto alla cancellazione degli ATO, lasciando libere le regioni di individuare i bacini di utenza secondo proprie regole. Entrambi i fattori hanno rallentato le politiche di avanzamento della disciplina dei rifiuti.

LA PIANIFICAZIONE DEGLI IMPIANTI DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI E L'INSUFFICIENZA IMPIANTISTICA

Dalla pubblicazione del DL 22 le Regioni hanno adeguato le loro leggi alla nuova impostazione normativa e hanno provveduto ad aggiornare e revisione i loro Piani di gestione dei rifiuti. Questa pianificazione però non è stata sempre efficace, infatti ancora oggi in alcune Regioni si registra un'insufficienza impiantistica che porta a esportare rifiuti urbani e speciali anche all'estero, o in altre Regioni.

Grazie allo sviluppo delle raccolte differenziate dei rifiuti urbani registrato negli ultimi 20 anni le carenze impiantistiche riguardano sia gli impianti di selezione e di trattamento, per i quali la ricostruzione dell'evoluzione delle capacità installate è complessa, sia gli impianti per il compostaggio e di riciclo.

Queste carenze impiantistiche denotano, quindi, un forte ritardo della pianificazione regionale rispetto al reale fabbisogno, che è cresciuto inizialmente grazie agli obiettivi di raccolta differenziata imposti dal DL 22, successivamente aggiornati con il D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.

A. Gli impianti di riciclo e selezione/trattamento dei rifiuti**Gli impianti di compostaggio**

La mancanza strutturale di impianti di compostaggio si ha soprattutto al Centro e al Sud del Paese. Questa mancanza era già evidente nel 1999 quando, secondo i dati ISPRA, ben 9 Regioni, di cui 6 al Sud e 2 al Centro, non avevano impianti di compostaggio attivi. Nel corso degli anni sono stati attivati numerosi impianti di trattamento della frazione organica (impianti di compostaggio, impianti integrati compostaggio/digestione anaerobica, impianti di digestione anaerobica), passando da 137 del 1999, a 263 nel 2015. Questi impianti però hanno una capacità non sufficiente a gestire la crescita della raccolta di rifiuti organici che è passata da circa 1,1 Mt del 1999, a 6 Mt nel 2015. Soprattutto nelle aree a forte espansione delle raccolte le capacità di recupero locale vengono saturate, infatti, nel 2015 la Campania ha una copertura del suo fabbisogno impiantistico solo del 23%, la Basilicata non ha impianti di trattamento della frazione organica attivi e tutto il Centro, ad eccezione dell'Umbria, ha impianti di trattamento sufficienti a trattare solo l'85% dei rifiuti organici raccolti in quest'area.

Con l'obiettivo di recuperare i ritardi nella pianificazione degli impianti di trattamento della FORSU e di prevenire e ridurre il più possibile gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana e per raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea in tema di riciclaggio e riduzione del conferimento in discarica dei rifiuti biodegradabili, l'art. 35 del Decreto Legge n.133 del 12 settembre 2014 "Sblocca Italia" (convertito con modifiche della Legge n. 164 dell'11 novembre 2014) dispone, che venga individuato il fabbisogno residuo degli impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2016 (GU Serie Generale n.91 del 19-4-2016), in attuazione all'articolo 35 dello Sblocca Italia, fornisce una ricognizione dell'offerta esistente e del fabbisogno teorico e residuo degli impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani, raccolta in maniera differenziata, articolata per Regioni.

Il Decreto, partendo da una valutazione dell'attuale capacità impiantistica pari a 6 Mt/anno, individua un fabbisogno residuo nazionale di impianti

tra 2,1 Mt e 4,5 Mt. A livello regionale il fabbisogno residuo maggiore si ha in Campania, Sicilia, Lazio e Lombardia, mentre si registra un fabbisogno residuo nullo in Valle d'Aosta, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Sardegna.

TABELLA 3. FABBISOGNO RESIDUO DI IMPIANTI DI TRATTAMENTO DELLA FRAZIONE ORGANICA DA SODDISFARE (T/ANNO)

(Fonte: DPCM 7 marzo 2016 associato all'art. 35 D.L. n. 133/2014)

REGIONE	FABBISOGNO TEORICO FINALE (T/ANNO)	CAPACITÀ IMPIANTI (T/ANNO)	FABBISOGNO RESIDUO (T/ANNO)	
			MIN	MAX
PIEMONTE	486.691-575.181	573.783	0	1.398
VALLE D'AOSTA	11.290-13.856	14.2	0	0
LOMBARDIA	1.177.171-1.377.223	972.126	205.045	405.097
PROVINCIA TRENTO	67.177-77.925	62.38	4.797	15.545
PROVINCIA BOLZANO	58.07 4-68.444	45.909	12.165	22.535
VENETO	650.443-748.995	955.455	0	0
FRIULI VENEZIA GIULIA	134.983-159.526	303.214	0	0
LIGURIA	174.159-205.824	15.984	158.175	189.840
EMILIA ROMAGNA	676.477-765.487	678.742	0	86.745
TOSCANA	551.640-626.693	530.108	21.532	96.585
UMBRIA	121.459-139.355	159.866	0	0
MARCHE	178.342-209.357	105.64	72.701	103.716
LAZIO	704.670-822.519	380.346	324.323	442.172
ABRUZZO	166.019-192.651	130.384	35.635	62.267
MOLISE	34.468-40. 735	15.654	18.814	25.081
CAMPANIA	865.423-982.653	98.123	767.299	884.529
PUGLIA	449.911-531. 714	495.092	0	36.622
BASILICATA	63.428-74.960	0	63.428	74.960
CALABRIA	217.429-256.962	122.106	95.322	134.855
SICILIA	560.129-661.970	212.059	348.070	449.911
SARDEGNA	199.594-232.860	267.687	0	0
TOTALE		5.956.638	2.127.306	4.501.858

Gli impianti di selezione/trattamento dei rifiuti urbani differenziati e dei rifiuti speciali

Il riciclo dei rifiuti dipende sia dalla presenza di impianti di selezione e trattamento necessari a trasformare questi rifiuti in materie prime seconde sia dalla presenza di un mercato che richieda queste MPS per soddisfare le proprie esigenze di produzione. Questi impianti industriali non possono essere distribuiti omogeneamente sul territorio nazionale e di conseguenza anche gli impianti di trattamento e riciclo si concentreranno dove si registra la domanda maggiore.

La ricostruzione dell'evoluzione delle capacità degli impianti di selezione e di trattamento degli ultimi 20 anni è complessa in quanto soprattutto in passato non si avevano informazioni certe e non facilmente confrontabili con le attuali. Una stima dell'andamento delle capacità, tra il 2001 e il 2015, può essere tracciata a partire dall'incremento del numero di piattaforme di trattamento/impianti di selezione dei rifiuti da imballaggio presenti sul territorio italiano. Per tutte le filiere degli imballaggi, ad eccezione del vetro, è stato registrato un incremento del numero di impianti dedicati all'intercettazione e selezione di questi rifiuti. Si è passati, infatti, da 27 a 105 impianti di selezione per gli imballaggi in acciaio, da 162 a 321 per quelli in carta e cartone e da 54 a 405 per il legno. Nel caso specifico degli imballaggi in plastica, nel 2001 erano presenti solo piattaforme per il multimateriale mentre nel 2015 sono presenti 43 impianti di selezione dedicati al trattamento esclusivo della plastica.

La modalità di raccolta degli imballaggi in alluminio da utenze domestiche, risulta essere, salvo casi particolari, quella multimateriale. Le piattaforme dove sono selezionati i rifiuti di imballaggio in alluminio e resi disponibili per il ritiro da parte del CIAL, sono riconducibili sostanzialmente a due tipologie di impianti: quelli di selezione multimateriale per ottenere flussi monomateriale da avviare a riciclo (alluminio, plastica, carta, vetro) e quelli di trattamento della frazione vetro raccolto con i metalli. Nel 2001 le piattaforme convenzionate con CIAL erano 44, nel 2015, sono 223.

TABELLA 4. EVOLUZIONE DEL NUMERO DI PIATTAFORME/IMPIANTI DI SELEZIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO (N.) - 2001/2015 (Fonte: ISPRA)

FILIERE	2001	2015
IMPIANTI DI SELEZIONE ACCIAIO	27	105
PIATTAFORME ALLUMINIO	44	223
PIATTAFORME CARTA E CARTONE	162	321
PIATTAFORME LEGNO	54	405
IMPIANTI DI SELEZIONE PLASTICA	-	43
IMPIANTI DI SELEZIONE VETRO	26	19
MULTIMATERIALE PESANTE (PLASTICA, VETRO E METALLI), CONGIUNTA (VETRO E METALLI) E LEGGERO (PLASTICA E METALLI)	170	85

Gli impianti dedicati al trattamento/selezione degli imballaggi nel 2001 erano presenti quasi esclusivamente nel Nord Italia, col tempo, grazie all'evoluzione della raccolta differenziata e alla sempre maggior richiesta di materie prime provenienti dal riciclo, si sono diffusi anche nel Centro e nel Sud Italia, dove però rimangono ancora dei gap da colmare.

Dal punto di vista degli impianti che utilizzano i singoli materiali provenienti dal riciclo degli imballaggi (fonderie, cartiere, vetrerie, etc.) si può fare una stima a livello nazionale della loro evoluzione negli anni confrontando i quantitativi avviati a riciclo rispetto a quelli effettivamente trattati negli impianti.

Nel caso dei rifiuti da imballaggi in carta e cartone, nel 2001 l'avvio a riciclo è stato pari a 1,6 Mt mentre l'utilizzo di macero nelle cartiere italiane è stato di 4,2 Mt, con una copertura, quindi, del fabbisogno di macero del 39%. Questo valore sale al 75% nel 2015 dove a fronte di un avvio a riciclo di 3,6 Mt di rifiuti di imballaggio cellulosici, le quantità di macero utilizzate sono state pari a 4,8 Mt.

Questo incremento della copertura del fabbisogno dimostra una maggiore disponibilità di materiale ma che ancora non riesce a coprire completamente l'intera richiesta dell'industria cartaria italiana.

Nel caso dei rifiuti di imballaggio in vetro già nel 2001 i rifiuti avviati a riciclo erano trattati interamente nelle vetrerie italiane, situazione che non si è modificata negli anni. Questo andamento costante è determinato dagli alti costi di trasporto del vetro che portano a concentrare l'utilizzo del rottame di vetro in prossimità dei luoghi di produzione.

Per i rifiuti di imballaggio in plastica nel 2001 l'avvio a riciclo è stato pari a 380.000 t, contro le 180.000 t trattate in Italia, questo evidenzia una bassa disponibilità di impianti adatti all'utilizzo di questi materiali. Nel 2015 l'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio in plastica è stato di 867.000 t, ma le quantità trattate in Italia sono pari a 456.000 t, si registra, quindi, ancora una carenza di industrie in grado di assorbire i materiali plastici provenienti dalle raccolte differenziate.

I rifiuti di imballaggio in alluminio avviati a riciclo nel 2001 sono stati pari a 18.700 t, contro una capacità delle fonderie italiane di 780.000 t, è evidente, quindi l'elevata capacità di assorbimento di quantità destinate al riciclo molto superiori a quelle raccolte sul territorio nazionale. Il numero delle fonderie per l'alluminio operative tra il 2001 e il 2015 si è notevolmente ridotto a causa della crisi che ha provocato chiusure di impianti e sospensioni di attività.

Concludendo, quindi, si può affermare che grazie alla crescita della raccolta differenziata, e di conseguenza al riciclo, e grazie al loro ulteriore incremento determinato dalla spinta europea verso i nuovi obiettivi proposti nel Pacchetto sull'economia circolare, si registra un deficit impiantistico ancora da colmare, soprattutto per il trattamento della frazione organica. Al fine di recuperare i ritardi le Regioni dovrebbero al più presto riverificare i quantitativi di rifiuti da avviare a riciclo nei prossimi anni e il fabbisogno delle imprese di riciclo presenti nei propri territori, in modo da avere uno sviluppo del territorio in linea con le nuove direttive europee e ricercare per tempo delle soluzioni ai gap impiantistici eventualmente presenti.

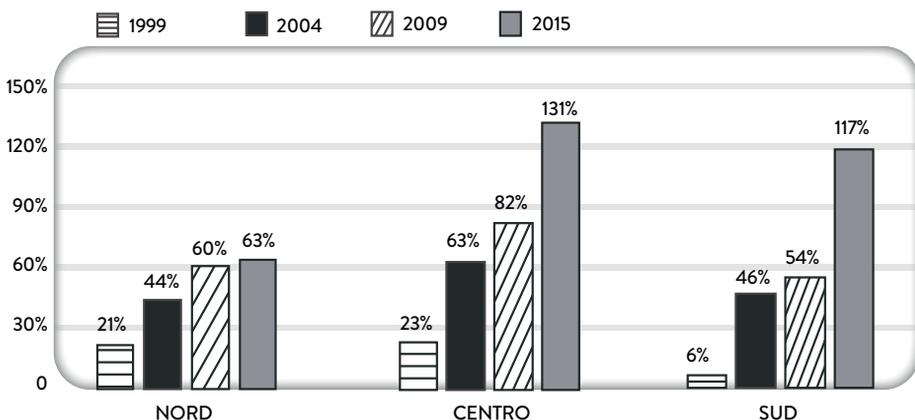
B. Gli impianti TMB e di recupero energetico

Gli impianti di trattamento meccanico biologico dei rifiuti indifferenziati

La pianificazione e la copertura dei fabbisogni di trattamento per i rifiuti urbani indifferenziati si è sviluppata in modo opposto rispetto a quella relativa agli impianti di trattamento della frazione organica. A livello nazionale, infatti, la capacità impiantistica di TMB (Trattamento Meccanico Biologico) nel 1999 copriva appena il 7% del fabbisogno nazionale, con 44 impianti attivi, contro una sovracapacità registrata nel 2015, con 118 impianti attivi. Questo andamento è stato ovviamente determinato dalla riduzione dei rifiuti indifferenziati a favore delle raccolte differenziate.

Nel 1999, in tutte le macro aree del Paese, i TMB non riuscivano a coprire il fabbisogno di trattamento, mentre nel 2015 si registrano delle carenze impiantistiche solo al Nord, che ha una produzione di rifiuti indifferenziati di 5,6 Mt e una capacità di TMB di 3,6 Mt.

FIGURA 5. ANDAMENTO DELLA COPERTURA DEL FABBISOGNO DI TMB RISPETTO ALLA PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI INDIFFERENZIATI (%) - 1999/2015
(Fonte: Elaborazione Fondazione per lo sviluppo sostenibile su dati ISPRA)



Gli impianti di incenerimento dei rifiuti solidi urbani

Secondo i dati ISPRA nel 1999 l'incenerimento dei rifiuti urbani era di 2,1 Mt (il 7% dei rifiuti prodotti). Gli impianti autorizzati e operativi nel 1999 erano 41, di cui 27 con recupero di energia. Tali impianti erano così localizzati: 28 (di cui 21 con recupero di energia) al Nord, 10 (di cui 5 con recupero di energia) nel Centro e 3 nel Sud, nel quale era presente un solo impianto con recupero di energia nel comune di Cagliari.

Nel 1999, la potenzialità complessiva degli impianti operativi era di circa 3 milioni di tonnellate ripartita per il 79% nel Nord, per il 13% nel Centro e per il rimanente 8% nel Sud.

Nel 2015, sul territorio nazionale, sono operativi sempre 41 impianti di incenerimento che trattano rifiuti urbani inclusa la frazione secca (FS), il combustibile solido secondario (CSS) e il bioessiccato derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani. Il parco impiantistico continua a non essere uniformemente distribuito sul territorio nazionale, infatti il 63% delle infrastrutture è localizzato nelle regioni settentrionali (26 impianti) e, in particolare, in Lombardia e in Emilia Romagna con, rispettivamente, 13 ed 8 impianti operativi. Nel Centro e nel Sud, gli impianti di incenerimento operativi sono rispettivamente 8 e 7.

Negli stessi impianti, inoltre, vengono incenerite anche diverse tipologie di rifiuti speciali, per un totale di circa 576.000 t delle quali 43.700 pericolose.

Relativamente alla capacità presente in Italia il dato più aggiornato è contenuto nel DPCM del 10 agosto 2016 (GU Serie Generale n.233 del 05-10-2016), *“Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati”*.

Il DPCM individua la capacità di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati in esercizio o autorizzati attraverso i dati ISPRA e FEDERAMBIENTE del *“Rapporto sul recupero energetico da rifiuti urbani in Italia – ed. 2014”* e delle indicazioni fornite dalle Regioni e dalle Province autonome e dai gestori degli impianti. Secondo questi dati la capacità complessiva installata in Italia è pari a 5,9 Mt.

Nel 2015 la quota di rifiuti inceneriti è stata di 5,6 Mt, il 19% dei rifiuti prodotti. L'incremento di questa forma di gestione è concentrato soprattutto al Nord e al Sud, ma va rilevato che quote considerevoli di rifiuti prodotte nelle aree del centro e Sud Italia vengono trattate in impianti localizzati al Nord.

Le discariche

Il ridursi delle necessità di smaltimento si riscontra anche nella graduale riduzione del numero di discariche in esercizio: nel 1999 a fronte di uno smaltimento in discarica di 21,7 Mt (il 76% dei RSU prodotti) risultavano attive 1.123 di discariche per rifiuti non pericolosi, nel 2015 si è passati ad uno smaltimento di 7,8 Mt (il 26% dei rifiuti urbani prodotti) con 148 discariche in esercizio.

Analizzando i dati 2015 si evidenzia l'esistenza di realtà con smaltimento in discarica molto basso, in particolare in Friuli Venezia Giulia lo smaltimento in discarica è ridotto all'8% del totale di rifiuti prodotti, in Lombardia al 5% ed in Veneto all'11%. Nelle stesse Regioni la raccolta differenziata è pari rispettivamente al 62,9%, al 58,7% ed 68,8% e consistenti quote di rifiuti vengono trattate in impianti di incenerimento con recupero di energia. Nel Trentino Alto Adige, dove la raccolta differenziata raggiunge circa il 67%, vengono inceneriti il 21% dei rifiuti prodotti, mentre lo smaltimento in discarica riguarda il 14% degli stessi. Vi sono Regioni in cui il quadro impiantistico è molto carente o del tutto inadeguato; è il caso della Sicilia, dove i rifiuti urbani smaltiti in discarica rappresentano ancora l'83% del totale dei rifiuti prodotti, ma anche di Lazio, Campania e Calabria che destinano consistenti quote di rifiuti ad impianti situati in altre regioni.

In diversi casi, si è riscontrato che consistenti quantità di frazione secca, biostabilizzato o compost fuori specifica siano smaltite in Regioni diverse da quelle di produzione. In particolare, tale pratica si è riscontrata per i rifiuti derivanti dal trattamento meccanico biologico nelle regioni Lazio e Campania dove la volumetria disponibile degli impianti di discarica esistenti sul territorio regionale non è sufficiente a coprire i fabbisogni.

Il quadro, che esce da tale narrazione, dimostra come dal 1997 ad oggi il nostro Paese risulti nel complesso fortemente cresciuto sia in termini di performance che di impianti, seppur in maniera non organica. Infatti, si registrano tra le diverse regioni - e a volte anche all'interno delle medesime - differenze così marcate da attestare che nelle aree maggiormente in ritardo sussistano situazioni particolarmente critiche. Ciò non inficia comunque il buon risultato raggiunto dall'Italia, che in tema di riciclo risulta tra i migliori attori a livello comunitario.

IL PUNTO SULLE PROCEDURE SEMPLIFICATE DI RECUPERO

di Stefano **Maglia** e Paolo **Pipere**

ASS.I.E.A. (ASSOCIAZIONE ITALIANA ESPERTI AMBIENTALI)

Premessa

A far data dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ovvero dal 2 marzo 1997, è stato delineato un nuovo sistema autorizzatorio in materia di rifiuti che, a fianco dell'art. 28¹ concernente le autorizzazioni ordinarie, contemplava anche le c.d. autorizzazioni "semplificate".

Si trattava, in particolare, dell'art. 33² che - nella sua versione originaria - così disponeva:

ART. 33 - OPERAZIONI DI RECUPERO

1. A condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai sensi dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 31, l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti possono essere intraprese decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente.

1. Rubricato "Autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero".
L'art 28 del D.L.vo 22/1997 corrisponde sostanzialmente all'attuale art. 208 del D.L.vo 152/2006.

2. Oggi sostituito dall'art. 216 del D.L.vo 152/06:

"1. A condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui all'articolo 214, commi 1, 2 e 3, l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti può essere intrapreso decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente. Nelle ipotesi di rifiuti elettrici ed elettronici di cui all'articolo 227, comma 1, lettera a), di veicoli fuori uso di cui all'articolo 227, comma 1, lettera c), e di impianti di coincenerimento, l'avvio delle attività è subordinato all'effettuazione di una visita preventiva, da parte della provincia competente per territorio, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla presentazione della predetta comunicazione..."

2. *Le condizioni e le norme tecniche di cui al comma 1, in relazione a ciascun tipo di attività, prevedono in particolare:*

a) per i rifiuti non pericolosi:

- 1. le quantità massime impiegabili;*
- 2. la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti utilizzabili nonché le condizioni specifiche alle quali le attività medesime sono sottoposte alla disciplina prevista dal presente articolo;*
- 3. le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione ai tipi o alle quantità dei rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente;*

b) per i rifiuti pericolosi:

- 1. le quantità massime impiegabili;*
- 2. provenienza, i tipi e caratteristiche dei rifiuti;*
- 3. le condizioni specifiche riferite ai valori limite di sostanze pericolose contenute nei rifiuti, ai valori limite di emissione per ogni tipo di rifiuto ed al tipo di attività e di impianto utilizzato, anche in relazione alle altre emissioni presenti in sito;*
- 4. altri requisiti necessari per effettuare forme diverse di recupero;*
- 5. le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione al tipo ed alle quantità di sostanze pericolose contenute nei rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.*

[...]

11. Alle attività di cui ai commi precedenti *si applicano integralmente le norme ordinarie per lo smaltimento qualora i rifiuti non vengano destinati in modo effettivo ed oggettivo al recupero.*

Alla luce di queste previsioni, sono state poi emanate le norme tecniche per il recupero dei rifiuti:

- **il D.M. 5 febbraio 1998** recante *“Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22”*³;
- **il D.M. 12 giugno 2002, n. 161** recante *“Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all’individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate”*⁴.

Il D.M. 5 febbraio 1998

In questa sede è doveroso soffermarsi in particolare sul D.M. 5 febbraio 1998, pubblicato sul S.O. alla G.U. n. 88 del 16 aprile 1998, il quale definisce attività, procedimenti e metodi di recupero per circa 200 tipologie di rifiuti non pericolosi, ammessi alle procedure semplificate di cui agli artt. 31 e 33 del D.L.vo 22/1997.

Il decreto, fin da subito, non si applicava ai rifiuti pericolosi elencati nell’allora Allegato D del D.L.vo 22/1997, che sono stati poi disciplinati da uno specifico provvedimento (D.M. 161/2002) all’epoca in corso di definizione. Nelle more, il recupero dei rifiuti pericolosi continuava ad essere disciplinato dalla normativa previgente (D.M. 5 settembre 1994; D.M. 16 gennaio 1995).

Questo significa che tutti i rifiuti presenti nei “vecchi” D.M. sopra citati (i quali non distinguevano tra rifiuti pericolosi e non) e rientranti tra i rifiuti pericolosi (es. batterie al piombo) hanno continuato ad essere recuperati secondo le regole ivi dettate fino all’emanazione del D.M. 161/2002: solo in quel momento la disciplina relativa al recupero è diventata definitiva.

.....

3. Pubblicato sul S.O. alla G.U. 16 aprile 1998 n. 88.

4. Pubblicato in G.U. 30 luglio 2002, n. 177.

C. PARODI, *Procedure semplificate e responsabilità penali*, in *Ambiente&Sicurezza*, n. 6 del 30 marzo 2004, p. 94: *“L’entrata in vigore, con notevole ritardo di quest’ultimo [D.M. 161/2002] ha determinato non pochi problemi ermeneutici e operativi, tenuto conto che la Corte di Giustizia Europea, con la sentenza 21 febbraio 2002, n. 65/00 ha condannato l’Italia per non avere tempestivamente adempiuto a emanare la normativa tecnica di attuazione relativamente a questi rifiuti”*.

È evidente che la scelta tra procedura agevolata e autorizzazione ordinaria - oggi come allora - spetta solo all'impresa: se questa sceglie la procedura agevolata, però, dovrà fare attenzione al fatto che questa si applica *“esclusivamente alle operazioni di recupero specificate ed ai rifiuti individuati dai rispettivi codici e descritti negli allegati”*⁵.

A questo proposito, **la Corte di Cassazione Penale, Sez. III, con la pronuncia n. 37193 del 19 ottobre 2010** ha avuto occasione di precisare come il recupero in procedura semplificata dei rifiuti non pericolosi obblighi al rispetto delle condizioni riportate nella disciplina di riferimento ovvero il D.M. 5 febbraio 1998, con particolare riferimento ai CER indicati nel decreto.

Come è stato osservato in dottrina, *“la disciplina del decreto Ronchi ha previsto, per le procedure semplificate in oggetto, un mero obbligo di comunicazione al posto delle classiche autorizzazioni, intendendo con ciò favorire il rientro dei rifiuti nel ciclo produttivo, che dovrebbe ridurre la quota destinata a uno smaltimento inattivo dei medesimi ...Il sistema del recupero comprende la fase di raccolta e trasporto e si conclude con la produzione di prodotti, materie prime e materie prime secondarie”*⁶.

In altre parole, *“ciò che era uscito, in quanto rifiuto, dal circuito produttivo, vi rientra in altra forma quale prodotto, come tale soggetto alle regole del commercio”,* così che *“tutto quello che entra in impianto per essere recuperato è rifiuto (pertanto dovrà rispettare tutte le regole relative a MUD, Registri, Formulari, Comunicazioni alla Provincia), mentre tutto quello che esce dall'impianto è una materia prima (eventualmente secondaria) o un prodotto...”*⁷.

Quali comportamenti penalmente illeciti possono conseguire allo svolgimento del trattamento rifiuti in relazione alle procedure semplificate di cui al Decreto Ronchi?

Se l'attività di recupero non viene svolta in termini effettivi e oggettivi, la stessa ricade integralmente nella disciplina ordinaria sui rifiuti (art. 33, c. 1). *“L'onere probatorio al riguardo compete a chi invoca il regime*

.....
5. Così S. MAGLIA, *Procedure semplificate per il recupero dei rifiuti non pericolosi*, in *www.tuttoambiente.it*.

6. C. PARODI, *Procedure semplificate e responsabilità penali*, op. cit., p. 95.

7. Così P. FIMIANI, *Gli illeciti in materia di inquinamento*, in *Il Sole 24 Ore*, 2002.

semplificato; un onere che ha per oggetto la prova della destinazione attuale, effettiva e oggettiva al reimpiego produttivo dei rifiuti...; inoltre il riutilizzo deve rispettare provenienze e destinazioni individuate dalla normativa tecnica. L'attività di recupero assume, quindi, rilevanza penale, con applicazione delle sanzioni di cui all'art. 51, D.Lgs. n. 22/1997, ed entità della pena differenziata sulla base della distinzione rifiuto pericoloso/non pericoloso:

- *ove abbia per oggetto rifiuti non ammessi alle procedure semplificate di cui agli artt. 31 e 33 D.Lgs. n. 22/1997;*
- *laddove effettuata senza la prescritta comunicazione o senza l'iscrizione nel registro della Provincia;*
- *ove non risulti svolta in modo effettivo e oggettivo.*

Nei casi sopra indicati si tratterà di attività che, per differenti ragioni, non potranno rientrare nel regime semplificato; il fatto che le stesse risultino, comunque, avviate impone di ritenere che per le stesse non siano state rilasciate - come è ovvio - pregresse autorizzazioni, così che, di fatto, si tratterà di attività non autorizzate sanzionate ex art. 51, comma 1, D.Lgs. n. 22/1997”⁸. Inoltre “è, altresì, ipotizzabile il reato di falso nell’ipotesi in cui il soggetto che invoca il regime semplificato rappresenti in modo non veritiero la realtà dei fatti in sede di comunicazione”⁹.

Nel corso degli anni, sono intervenute non poche **modifiche normative**, soprattutto con riferimento al D.M. 5 febbraio 1998: a partire dal D.M. 9 gennaio 2003 “(Esclusione dei pneumatici ricostruibili dall’elenco di rifiuti non pericolosi)”¹⁰, passando per il D.M. 27 luglio 2004 “(Integrazione della voce 13.18, Allegato 1, Suballegato 1, del decreto 5 febbraio 1998, recante individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero, ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22)”¹¹, il D.M. 5 aprile 2006, n. 186 “(Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 5 febbraio 1998)”¹²,

.....

8. C. PARODI, *Procedure semplificate e responsabilità penali*, op. cit., p. 97.
9. C. PARODI, *Procedure semplificate e responsabilità penali*, op. cit., p. 97.
10. Pubblicato in G.U. n. 14 del 18 gennaio 2003.
11. Pubblicato in G.U. n. 180 del 3 agosto 2004.
12. Pubblicato in G.U. n. 115 del 19 maggio 2006.

il D.L.vo 16 gennaio 2008, n. 4 *“(Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale)”*¹³, per poi arrivare alla recente L. 19 agosto 2016, n. 166 *“(Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi)”*¹⁴.

In particolare, il citato D.M. 186/2006 ha introdotto modifiche normative che riguardano principalmente la determinazione delle quantità massime di rifiuti non pericolosi da destinare alle attività di recupero in procedura semplificata. Con l'adozione di tale decreto correttivo, il Governo Italiano ha riscritto gli articoli 6 *“(Messa in riserva)”*, 7 *“(Quantità impiegabile)”*, 8 *“(Campionamenti ed analisi)”* e 9 *“(Test di cessione)”* del D.M. 5 febbraio 1998, ha integrato il previgente art. 11 *“(Attività di monitoraggio e controllo alle operazioni di recupero)”* ed ha introdotto alcune modifiche sostanziali e significative alle diverse voci degli Allegati al testo normativo¹⁵. *“La vera novità normativa introdotta dalle recenti modifiche al DM 5 febbraio 1998, è l'allargamento delle tipologie di rifiuti che è possibile destinare ad operazioni di messa in riserva in regime di procedura semplificata. In precedenza, infatti, dalla lettura puntuale del testo e a prescindere dalle prassi che si possono essere consolidate nel frattempo, si evidenzia la possibilità di stoccare, effettuando la comunicazione di inizio attività, solo poche categorie di rifiuti tra cui carta, cartone, plastica, vetro, alcuni metalli, legno, sughero, caucciù e gomma, e solo se destinate ad ulteriore operazione di recupero esplicitamente individuata dagli Allegati del decreto. Adesso non solo è possibile mettere in riserva in procedura agevolata tutti i tipi di rifiuti elencati nel decreto, ma la stessa operazione acquista una propria autonomia e dignità indipendentemente dal tipo di operazione di recupero che verrà successivamente effettuata sul rifiuto. Non si possono pertanto non riconoscere i vantaggi che derivano*

.....
13. Pubblicato in G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008 - S.O.

14. Pubblicato in G.U. n. 202 del 30 agosto 2016.

15. Così A. BIANCO, *La nuova disciplina delle procedure semplificate di recupero dei rifiuti non pericolosi (D.M. 5 aprile 2006, n. 186): Decreto attuativo del Testo Unico Ambientale?*, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 8/2006, p. 709 ss.

*dall'aver esplicitamente consentito ad un numero maggiore di recuperatori la possibilità di svolgere l'operazione di messa in riserva in regime di procedura semplificata*¹⁶.

Con il passare degli anni e l'emanazione del D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale"¹⁷, la Corte di Cassazione Penale, con sentenza n. 2903 del 26 gennaio 2007, ha precisato che il DM 5 febbraio 1998 (come modificato dal D.M. 5 aprile 2006, n. 186) continua ad avere efficacia anche dopo l'abrogazione del D.L.vo 22/97 fino all'emanazione delle nuove norme regolamentali attuative del D.L.vo 152/06, in forza della disposizione di cui all'art. 214, c. 5, di quest'ultimo, che ha introdotto norme dirette ad individuare i rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del D.L.vo 22/97, ed a regolare le relative modalità di recupero (analogamente, ora l'art. 214 del D.L.vo 152/06, stabilisce che, con D.M., sono adottate, per ciascun tipo di rifiuto, le norme che fissano i tipi, le quantità e le condizioni per ammettere le attività di recupero e di smaltimento alle procedure semplificate di cui agli artt. 215 e 216).

Il carattere innovativo della nozione di End Of Waste

Successivamente, l'evoluzione normativa a livello comunitario e nazionale ha portato all'introduzione del concetto di "End of Waste" (EOW).

La fine della vita di un rifiuto è un tema che nel nostro Paese riveste una grande importanza, soprattutto da quando, a seguito della riforma operata dal D.L.vo 205/10, è stato introdotto - all'interno del D.L.vo 152/06 - **l'art. 184-ter** (dal contenuto sostanzialmente

.....

16. Così A. BIANCO, *La nuova disciplina delle procedure semplificate di recupero dei rifiuti non pericolosi (D.M. 5 aprile 2006, n. 186): Decreto attuativo del Testo Unico Ambientale?*, in *www.giuristiambientali.it*.

17. Pubblicato sul S.O. alla G.U. n. 88 del 14 aprile 2006, ed in vigore dal 29 aprile 2006.

identico all'analogo art. 6 della Dir. 98/2008/CE)¹⁸, in sostituzione del precedente art. 181-bis¹⁹.

La ratio dell'end of waste è quella di stabilire criteri ambientali di alto livello per migliorare le prestazioni dei prodotti recuperati, conseguentemente aumentare la fiducia dei consumatori nei confronti di quei prodotti e, infine, diminuire gli oneri superflui²⁰.

Secondo il c. 1 dell'art. 184 ter, **un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio**

.....
18. Art. 6:

"1. Taluni rifiuti specifici cessano di essere tali ai sensi dell'articolo 3, punto 1, quando siano sottoposti a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfino criteri specifici da elaborare conformemente alle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici;*
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;*
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e*
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana".*

19. *"Le evidenti novità rispetto alla precedente definizione consistono: 1) nella modifica della terminologia, non esistendo più le «materie prime secondarie» ma solo prodotti che cessano di essere rifiuti (cd. «end of waste»); 2) nella sufficienza della sola esistenza di un mercato e di una domanda per il prodotto, non essendo più ritenuto necessario anche il valore economico del prodotto; 3) nel fatto che l'operazione di recupero può consistere nel controllo dei rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni.*

Non è venuta meno, però, la necessità che il rifiuto sia sottoposto ad operazione di recupero perché possa essere definitivamente sottratto alla disciplina in materia di gestione dei rifiuti. Anche a seguito delle modifiche introdotte con il d.lgs. 205/2010, infatti, la cessazione della qualifica di rifiuto deriva da una pregressa e necessaria attività di recupero. E' una costante che percorre, trasversalmente, tutte le definizioni e modifiche legislative sopra riportate.

L'attività di recupero, come definita dall'art. 183, comma 1, lett. t), d.lgs. 152/2006 e come articolata nelle operazioni elencate, ancorché in modo dichiaratamente non esaustivo, dall'allegato C alla parte quarta del T.U. amb., nonché disciplinata, per quanto riguarda i rifiuti non pericolosi, dal D.M. 5 febbraio 1998, costituisce, a sua volta, una fase della gestione del rifiuto, che deve in ogni caso essere posta in essere da soggetto a ciò autorizzato (artt. 208, 214, e 216, d.lgs. 152/2006). La necessità che risulti dimostrata la intervenuta effettuazione di attività di recupero (condotta nel rispetto di quanto previsto dai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 162 e 17 novembre 2005, n. 269) da parte di un soggetto autorizzato a compiere le relative operazioni, è stata più volte ribadita da questa Suprema Corte (Sez. 3, n. 17823 del 17/01/2012, Celano; Sez. 3, n. 25206 del 16/05/2012, Violato)", Cass. III Pen., n. 16423 del 15/04/2014 – Pres. Fiale – Est. Aceto - Ric. D.P.L.

20. Così M. MEDUGNO, *EuW è uno strumento (e non lo scopo)*, in www.tuttoambiente.it.

e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfatti i criteri specifici²¹, da adottare nel rispetto delle condizioni indicate dall'articolo stesso.

Il c. 3 prevede che nelle more dell'adozione di uno o più decreti ministeriali, **continuano ad applicarsi il D.M. 5 febbraio 1998 ed il D.M. 161/2002.**

Oltre a ciò, va aggiunto che anche l'attuale art. 214 riguardante le procedure semplificate (anch'esso modificato dall'art. 27 del D.L.vo 205/10) prevede che fino all'emanazione dei nuovi decreti relativamente alle attività di recupero continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al D.M. 5 febbraio 1998 ed al D.M. 12 giugno 2002, n. 161.

Al riguardo, si segnala la pronuncia del **Tar Emilia-Romagna (Bologna), Sez. II, n. 8012 del 27 ottobre 2010**, secondo il quale la lettura coordinata degli artt. 214, 215 e 216 della Parte II e IV del D.L.vo 152/06 impone di ritenere che l'osservanza dei parametri ex D.M. 5 febbraio 1998 è condizione aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quelle ordinariamente prescritte per le operazioni di recupero dei rifiuti (ivi comprese, ove occorrono lo "screening ambientale" e/o la VIA stessa), necessaria e sufficiente al solo scopo di consentirne un esercizio in regime semplificato, cioè previa DIA non seguita da inibitoria, e senza necessità di previa autorizzazione espressa.

Sotto il profilo autorizzatorio nazionale si deve rammentare che il 29 maggio 2013 è stato pubblicato il D.P.R. 13 marzo 2013 n. 59, in vigore il 13 giugno 2013, che ha introdotto l'**Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)** nel nostro ordinamento.

L'AUA nasce sulla scia di un processo di semplificazione amministrativa iniziato con il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160²²: essa trae origine dall'art. 23 del D.L. 9 febbraio 2012 n. 5 convertito con L. 4 aprile 2012 n. 35, laddove era prevista l'emanazione di un regolamento volto a disciplinare tale nuova forma autorizzatoria finalizzata alla semplificazione degli adempimenti delle piccole e medie imprese (PMI) e degli impianti non

.....

21. Per approfondimenti sugli attuali regolamenti EOW e sul D.M. CSS, si rimanda a S. MAGLIA - P. PIPERE - L. PRATI - B. BENEDUSI, Gestione Ambientale, Ed. TuttoAmbiente, 2015, p. 165 ss.

22. "Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'art. 38, co. 3 del D.L. 25 giugno 2008. n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133".

soggetti alle disposizioni in materia di AIA, *“ferme restando le disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale di cui al titolo 3-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

Tra i titoli ambientali sostituiti dall’AUA vi sono anche le comunicazioni in materia di autosmaltimento e recupero di rifiuti (artt. 215 e 216 del D.L.vo 152/2006).

La nozione di End of Waste (cessazione della qualifica di rifiuto) introduce un’importante innovazione nel dibattito sulla distinzione tra rifiuto e non-rifiuto.

Comprendere l’estensione e i confini dell’ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti è, infatti, una questione di capitale importanza per assicurare la concreta efficacia degli strumenti legislativi necessari a conseguire gli obiettivi delle politiche ambientali comunitarie.

La disciplina comunitaria sui rifiuti, volta a limitare i rischi per l’ambiente e la salute derivanti dall’abbandono o da una gestione non autorizzata degli scarti di produzione o di consumo, assume che per raggiungere tali finalità sia necessario assoggettare questi materiali, sostanze o oggetti a un rigoroso regime di controllo su tutte le fasi di gestione successive alla produzione di tali scarti. La registrazione dei rifiuti prodotti, la tracciabilità in fase di movimentazione, così come le autorizzazioni necessarie per svolgere le attività di trasporto, commercio, trattamento di rifiuti e intermediazione di servizi di recupero o di trattamento costituiscono un complesso sistema di elementi di garanzia per la collettività.

Il “non rifiuto” deve essere un prodotto

La necessità di tali elementi di garanzia, però, viene meno quando, come esito di un processo di recupero di rifiuti messo in atto con modalità predefinite in un impianto debitamente autorizzato, si giunge a ottenere un materiale, una sostanza o un oggetto in tutto e per tutto conforme ai **requisiti minimi previsti da tutte le norme cogenti applicabili ai prodotti**.

In altri termini, la cessazione della qualifica di rifiuto **si deve poter avere solo ed esclusivamente nel caso in cui al termine del trattamento di recupero si generi un prodotto con caratteristiche tali da escludere, o da rendere molto remota, la possibilità che tale**

materiale o oggetto sia abbandonato.

Questa è la portata innovativa della nozione di End of Waste, così come di quella, per questo aspetto assolutamente analoga, di sottoprodotto: **un materiale, una sostanza o un oggetto non sono rifiuti, e conseguentemente non necessitano dell'insieme di vincoli finalizzati a garantirne una corretta gestione, soltanto se possono essere ritenuti a tutti gli effetti dei "prodotti" domandati, qui e ora, dal mercato.**

A questo proposito è necessario affermare che il termine "End of Waste" indica quegli specifici processi di recupero che sono in grado di trasformare rifiuti in prodotti, e in nessun modo, invece, i materiali, le sostanze o gli oggetti **ottenuti al termine del trattamento**. Quando si sostiene che il gestore di un impianto di recupero si configurerebbe come "produttore di 'end of waste'", oppure che end of waste sarebbe il "termine che ha sostituito, nell'ordinamento italiano, quello più noto di 'MPS' o materie prime secondarie", evidentemente si utilizza in modo improprio questa nozione, scambiando il vocabolo che indica il *processo* di cessazione della qualifica di rifiuto con il *risultato* del processo, che deve necessariamente essere **un prodotto**.

Le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto

Le condizioni che devono essere al contempo soddisfatte, ex art. 6 della Direttiva 2008/98/CE e art. 184-ter del D.Lgs. 152/2006, per consentire il verificarsi della cessazione della qualifica di rifiuto al termine del trattamento di recupero avvalorano l'ipotesi interpretativa proposta.

La prima condizione, *"a) La sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici"*, sancisce che la possibilità d'impiego degli output dei processi di recupero deve essere attuale, non semplicemente potenziale. Materiali, sostanze e oggetti devono poter essere "comunemente" - quindi generalmente, di solito - utilizzati per "scopi specifici", pertanto in ambiti applicativi noti e preventivamente individuati. Detto altrimenti: si deve trattare di prodotti diffusi e atti ad assolvere funzioni conosciute e definite. Ragionando a contrario: la mera delineazione di un ipotetico reimpiego non dà garanzie sufficienti a escludere alcunché dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti.

La seconda condizione, “*b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto*”, è auto esplicativa. L’esistenza di un mercato o di una domanda dimostra che il bene derivante dal processo di recupero difficilmente sarà abbandonato o smaltito illegalmente perché è ritenuto utile da una pluralità di soggetti disposti ad acquistarlo.

Anche la terza condizione, “*c) la sostanza o l’oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti*”, ribadisce sia la necessità che gli output delle operazioni di recupero abbiano caratteristiche predeterminate (rispettino requisiti tecnici) e siano in grado di garantire le prestazioni richieste in concrete condizioni di utilizzo o di consumo (scopi specifici) sia che siano pienamente conformi tanto alla legislazione cogente applicabile (caratteristiche minime irrinunciabili di qualità o prestazione, tra le quali anche quelle volte ad assicurare la compatibilità ambientale, la salubrità, la sicurezza, il risparmio energetico) quanto alle norme tecniche (standard) relative a quel genere di beni (e altrettanto finalizzate a garantire la prestazione di un prodotto in un determinato contesto applicativo).

L’ultima condizione, “*d) l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana*”, da un lato - in linea con quanto si è in precedenza esposto - ripropone la necessità che il risultato del processo di recupero del rifiuto offra in fase d’uso le garanzie ritenute irrinunciabili per assicurare la tutela della salute e dell’ambiente, dall’altro con la sua indeterminatezza (non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana) provoca rilevanti problemi applicativi. Quali impatti ambientali o rischi per la salute sono da ritenersi tollerabili? È necessario escludere ex ante che l’utilizzo porterà a impatti negativi significativi oppure ad un qualsivoglia tipo di impatto negativo di qualunque entità? Sotto questo profilo è senz’altro da ritenersi preferibile la precedente formulazione della norma, sia pur riferita alle condizioni necessarie per la sussistenza dei sottoprodotti (art. 183, comma 1, lettera p) D.Lgs. 152/2006). Prima delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 205/2010, infatti, la condizione citata era la seguente: [è necessario che i sottoprodotti] “*soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente*

I regolamenti comunitari sull'EOW

Il Regolamento (UE) n. 333/2011 del 31 marzo 2011 ha introdotto il primo insieme di criteri comunitari relativo alla cessazione della qualifica di rifiuto dei rottami di ferro, acciaio e alluminio, inclusi i rottami di leghe di alluminio. In seguito sono stati definiti il Regolamento (UE) n. 1179/2012 del 10 dicembre 2012 sui rottami di vetro e il Regolamento (UE) n. 715/2013 del 25 luglio 2013 sui rottami di rame.

Il rispetto dei criteri contenuti nei regolamenti citati consente di dimostrare la sussistenza delle condizioni che consentono a un processo di recupero di rifiuti di giungere a trasformare un rifiuto in un prodotto. I criteri costituiscono quindi prescrizioni dettagliate volte ad assicurare che determinate operazioni di recupero **conducano effettivamente alla generazione di prodotti** e non di altre tipologie di rifiuti, sia pur più facilmente trasformabili in prodotti mediante successivi trattamenti. I criteri in primo luogo stabiliscono quali rifiuti possono essere utilizzati come materiale dell'operazione di recupero e quali, invece, non possono essere impiegati perché comprometterebbero, o rischierebbero di compromettere, le caratteristiche dei prodotti che l'impianto intende generare.

In termini generali, i regolamenti:

- *impediscono in via generale l'utilizzo di rifiuti pericolosi* per alimentare il processo di recupero, consentendolo solo nel caso in cui si dimostri di aver applicato metodi di trattamento e tecniche (definiti nel regolamento) atti ad eliminare tutte le caratteristiche di pericolo dei materiali in ingresso;
- *impongono obblighi minimi di monitoraggio*, quali controlli di accettazione di tutti i rifiuti pervenuti e dei documenti che li accompagnano effettuati da personale qualificato, classificazione delle partite di materiali, analisi periodiche per determinare la quantità di materiali estranei presenti, monitoraggio della radioattività dei metalli;
- *prescrivono l'impiego di determinati processi e tecniche di trattamento*, per esempio la separazione alla fonte dei rifiuti, il trattamento preliminare volto alla selezione delle diverse tipologie, la rimozione preliminare dei materiali estranei, l'effettuazione dei trattamenti

meccanici (quali taglio, cesoiatura, frantumazione o granulazione; selezione, separazione, pulizia, disinquinamento, svuotamento) necessari per preparare i rottami al loro utilizzo finale direttamente negli impianti che li utilizzeranno in sostituzione delle materie prime convenzionali;

- *definiscono la qualità dei materiali ottenuti dall'operazione di recupero, che devono in ogni caso poter essere utilizzati direttamente nella produzione di sostanze o oggetti metallici nelle acciaierie e nelle fonderie o di prodotti in vetro nelle vetrerie;*
- *prescrivono il rilascio di una dichiarazione di conformità;*
- *impongono l'applicazione di un sistema di gestione della qualità allo scopo di assicurare la conformità alle prescrizioni dei regolamenti. In particolare, tale sistema deve prevedere una serie di procedimenti documentati riguardanti ciascuno dei seguenti aspetti: a) controllo di accettazione dei rifiuti utilizzati come materiale dell'operazione di recupero, b) monitoraggio dei processi e delle tecniche di trattamento, c) monitoraggio della qualità dei rottami metallici ottenuti dall'operazione di recupero (che comprenda anche campionamento e analisi), d) efficacia del monitoraggio delle radiazioni (per i rottami metallici), e) osservazioni dei clienti sulla qualità dei materiali ottenuti, f) registrazione dei risultati dei controlli effettuati, g) revisione e miglioramento del sistema di gestione della qualità, h) formazione del personale;*
- *impongono la verifica, "effettuata [ogni tre anni] da un organismo preposto alla valutazione della conformità di cui al regolamento (CE) n. 765/2008 [...] che sia stato riconosciuto a norma di detto regolamento, o da qualsiasi altro verificatore ambientale di cui all'articolo 2, paragrafo 20, lettera b), del regolamento (CE) n. 1221/2009 (EMAS)", che il sistema di gestione della qualità soddisfi le disposizioni dello specifico regolamento.*

I criteri nazionali

Il decreto ministeriale 14 febbraio 2013, n. 22 (oltre all'art. 184-quater del D.L.vo 152/06 recante "Utilizzo dei materiali di dragaggio"), costituisce al momento l'unica disposizione italiana sulla cessazione della qualifica di rifiuto. La norma è finalizzata a disciplinare la cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS). Deve essere ricordato, infatti, che il CSS, pur essendo un combustibile derivato dai rifiuti, è qualificato come rifiuto e può essere utilizzato solo in impianti di recupero autorizzati. La particolarità di questa disposizione è quindi data dal fatto che l'input del processo di recupero che darà luogo al "CSS-Combustibile", definito come *"il sottolotto di combustibile solido secondario (CSS) per il quale risulta emessa una dichiarazione di conformità"*, è a sua volta un materiale ottenuto a seguito di un trattamento di recupero che non è stato in grado di trasformare il rifiuto in prodotto, ma si è limitato a creare le condizioni necessarie affinché ciò potesse eventualmente avvenire in un secondo processo di trattamento di rifiuti. Il decreto ministeriale segue in linea di massima l'impostazione dei regolamenti comunitari, ma prevede specifici obblighi di dichiarazione annuale e prescrizioni aggiuntive molto articolate in materia di deposito e movimentazione presso il produttore e l'utilizzatore, di trasporto e di impiego del CSS-Combustibile. Sembra, dunque, che (analogamente a quanto in passato avveniva per le "materie prime secondarie") il raggiungimento degli standard qualitativi prescritti per i prodotti non sia sufficiente a liberare il CSS-Combustibile da vincoli simili a quelli previsti per la gestione dei rifiuti. Che si sia ritornati alla tradizionale impostazione secondo la quale ciò che dovrebbe essere diventato un non-rifiuto sia rimasto invece un non-prodotto?

La posizione della giurisprudenza e la "risposta" del Decreto Competitività

Fin dal 2014 la giurisprudenza si è interrogata circa le modifiche che il D.L.vo n. 205/2010 ha apportato alla disciplina del recupero contenuta nel D.L.vo n. 152/2006, con particolare riferimento alla necessità o meno di richiedere l'autorizzazione ai sensi della normativa nazionale qualora il recupero venga effettuato ai sensi dei regolamenti comunitari EoW di

cui sopra.

In particolare la **Corte di Cassazione (Sez. III Pen.)**, con sentenza **n. 16423 del 15 aprile 2014** ha rilevato che *“Anche dopo le modifiche introdotte all’art. 181 dal D.L.vo n. 205/2010, perché un rifiuto cessi di esser tale è necessario che sia sottoposto ad un’operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i seguenti criteri specifici da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: 1) la sostanza o l’oggetto sia comunemente utilizzato per scopi specifici; 2) sussista un mercato e una domanda del materiale recuperato; 3) la sostanza o l’oggetto soddisfi i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetti la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; 4) l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non comporti impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana.”*²³.

Similmente, con la successiva sentenza n. 40789 del 2 ottobre 2014 i giudici togati hanno ribadito che *“Anche dopo le modifiche introdotte all’art. 181 dal D.L.vo n. 205/2010, perché un rifiuto cessi di esser tale è necessario che sia sottoposto ad una pregressa operazione di recupero, affinché possa essere definitivamente sottratto alla disciplina in materia di gestione dei rifiuti”*.²⁴

Sul punto il **D.L. 24 giugno 2014, n. 91**²⁵ (noto come **Decreto competitività**), in vigore dal 25 giugno 2014 e convertito il L. 11 agosto 2014, n. 116, ha provveduto a fornire un opportuno chiarimento inserendo nell’art. 216, D.L.vo n. 152/2006 quattro nuovi commi (da

.....

23. V. anche TAR Campania, Sez. Salerno, n. 1308 del luglio 2014 : *“Affinché un materiale perda la qualifica di rifiuto non è più necessario il requisito del valore economico, come richiesto dall’art. 181-bis, comma 1, lett. e), D.L.vo n. 152/2006, in quanto l’art. 184-ter, introdotto dall’art. 13, D.L.vo n. 205/2010, richiede solo che vi sia “un mercato o una domanda per tale sostanza o oggetto” (fattispecie relativa al recupero di rifiuti non pericolosi costituiti da materiale proveniente da una cava sottoposto a test di cessione).”*

24. Peraltro, con sentenza Cass. Pen., Sez. III Pen., n. 1150 del 9 novembre 2013 si è affermato che *“La competenza ad effettuare la verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla legge per l’esercizio dell’attività di trattamento rifiuti in regime semplificato spetta a tutti gli organi investiti di funzioni di polizia giudiziaria e non solo ai tecnici delle ARPA.”*

25. *“Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l’efficientamento energetico dell’edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 144 del 24 giugno 2016.*

8-quater a 8-septies)

ART. 216 - OPERAZIONI DI RECUPERO

8-quater. *Le attività di trattamento disciplinate dai regolamenti di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, che fissano i criteri che determinano quando specifici tipi di rifiuti cessano di essere considerati rifiuti, sono sottoposte alle procedure semplificate disciplinate dall'articolo 214 del presente decreto e dal presente articolo a condizione che siano rispettati tutti i requisiti, i criteri e le prescrizioni soggettive e oggettive previsti dai predetti regolamenti, con particolare riferimento:*

- a) alla qualità e alle caratteristiche dei rifiuti da trattare;*
- b) alle condizioni specifiche che devono essere rispettate nello svolgimento delle attività;*
- c) alle prescrizioni necessarie per assicurare che i rifiuti siano trattati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, con specifico riferimento agli obblighi minimi di monitoraggio;*
- d) alla destinazione dei rifiuti che cessano di essere considerati rifiuti agli utilizzi individuati.*

8-quinquies. *L'operazione di recupero può consistere nel mero controllo sui materiali di rifiuto per verificare se soddisfino i criteri elaborati affinché gli stessi cessino di essere considerati rifiuti nel rispetto delle condizioni previste. Questa è sottoposta, al pari delle altre, alle procedure semplificate disciplinate dall'articolo 214 del presente decreto e dal presente articolo a condizione che siano rispettati tutti i requisiti, i criteri e le prescrizioni soggettive e oggettive previsti dai predetti regolamenti con particolare riferimento:*

- a) alla qualità e alle caratteristiche dei rifiuti da trattare;*
- b) alle condizioni specifiche che devono essere rispettate nello svolgimento delle attività;*
- c) alle prescrizioni necessarie per assicurare che i rifiuti siano trattati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, con specifico*

riferimento agli obblighi minimi di monitoraggio;

d) alla destinazione dei rifiuti che cessano di essere considerati rifiuti agli utilizzi individuati.

8-sexies. *Gli enti e le imprese che effettuano, ai sensi delle disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, dei regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269, e dell'articolo 9-bis del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210, operazioni di recupero di materia prima secondaria da specifiche tipologie di rifiuti alle quali sono applicabili i regolamenti di cui al comma 8-quater del presente articolo, adeguano le proprie attività alle disposizioni di cui al medesimo comma 8-quater o all'articolo 208 del presente decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti di cui al comma 8-quater. Fino alla scadenza di tale termine è autorizzata la continuazione dell'attività in essere nel rispetto delle citate disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, dei regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio n. 161 del 2002 e n. 269 del 2005 e dell'articolo 9-bis del decreto-legge n. 172 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 210 del 2008. Restano in ogni caso ferme le quantità massime stabilite dalle norme di cui al secondo periodo.*

8-septies. *Al fine di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione, i rifiuti individuati nella lista verde di cui al regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, possono essere utilizzati negli impianti industriali autorizzati ai sensi della disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale di cui agli articoli 29-sexies e seguenti del presente decreto, nel rispetto del relativo BAT References, previa comunicazione da inoltrare quarantacinque giorni prima dell'avvio dell'attività all'autorità ambientale competente. In tal caso i rifiuti saranno assoggettati al rispetto alle norme riguardanti esclusivamente il trasporto dei rifiuti e il formulario di identificazione.*

Gli effetti della disciplina transitoria

Il Ministero precisa, però, che il comma 3 dello stesso articolo 184-ter ha aggiunto che: *“nelle more dell’adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, **continuano ad applicarsi** le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l’articolo 9-bis, lettere a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 [...]”*.

Mentre i primi tre decreti citati riguardano le attività di recupero di rifiuti esercitate ricorrendo alle “procedure semplificate” oggi ricomprese nell’Autorizzazione Unica Ambientale, il quarto dispone che: *“fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all’articolo 181-bis (oggi sostituito dall’articolo 184-ter), comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, **le caratteristiche dei materiali di cui al citato comma 2 si considerano altresì conformi alle autorizzazioni** rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 210 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59”*.

Tale norma, argomenta il Ministero, attribuisce alle Autorità competenti al rilascio di provvedimenti autorizzativi relativi all’esercizio di impianti di gestione dei rifiuti la possibilità di definire, nel rispetto delle condizioni di cui all’articolo 184-ter, comma 1, i criteri di cessazione della qualifica di rifiuto per il singolo impianto.

Criteri definiti dalle autorizzazioni

Sulla base delle considerazioni in precedenza esposte, la nota ministeriale precisa che: *“I criteri di cui ai regolamenti europei prevalgono, nell’ambito del loro rispettivo campo di applicazione, sui criteri definiti con i decreti ministeriali, laddove abbiano ad oggetto le stesse tipologie di rifiuti. A loro volta, i criteri definiti con i decreti ministeriali prevalgono, salvo uno specifico regime transitorio stabilito dal rispettivo decreto ministeriale, sui **criteri che le Regioni - o gli Enti da queste delegati - definiscono in fase di autorizzazione ordinaria di impianti di recupero dei rifiuti**, sempre che i rispettivi decreti ministeriali abbiano ad oggetto le medesime tipologie di rifiuti.*

*In via residuale, **le Regioni - o gli enti da queste individuati - possono, in sede***

di rilascio dell'autorizzazione prevista agli articoli 208, 209 e 211, e quindi anche in regime di autorizzazione integrata ambientale (Aia), definire criteri EoW previo riscontro della sussistenza delle condizioni indicate al comma I dell'articolo 184-ter, rispetto a rifiuti che non sono stati oggetto di regolamentazione dei succitati regolamenti comunitari o decreti ministeriali”.

L'adeguamento ai Regolamenti

Il documento ministeriale analizza, infine, gli effetti della modifica del comma 8-sexies dell'articolo 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia di adeguamento delle attività degli impianti di recupero alle disposizioni contenute nei Regolamenti comunitari sull'end of waste, ritenendo che la nuova formulazione della norma non abbia modificato né le modalità di individuazione dei criteri di cessazione della qualifica di rifiuto, né il riparto delle competenze. Ne consegue, conclude la nota ministeriale, che le Regioni e gli enti dalle stesse delegati hanno la facoltà di definire i criteri per la verifica della cessazione della qualifica di rifiuto in sede di rilascio delle autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *“sempre che, per la stessa tipologia di rifiuto, tali criteri non siano stati definiti con regolamento comunitario o con un decreto ministeriale emanato ai sensi del comma 2, del citato articolo 184-ter”.*

Verso l'economia circolare

Passando dal piano del commento al documento di prassi a quello, più impegnativo ma sicuramente più stimolante, del dibattito dottrinale, a chi scrive sembra opportuno avviare una riflessione collettiva sull'approccio da utilizzare per promuovere e consentire il consolidamento e lo sviluppo dei trattamenti di recupero capaci di realizzare effettivamente l'end of waste.

In primo luogo sarebbe opportuno uscire definitivamente dall'ottica secondo la quale si ritiene indispensabile disciplinare nel dettaglio le “tecniche” (insiemi di tecnologie e di modalità operative) di recupero, per evitare il rischio, già indicato, di attestarsi sulle modalità già raggiunte in luogo di favorire lo sviluppo e la ricerca di nuove possibilità di trattamento capaci di ridurre l'impatto ambientale e sulla salute e di

migliorare al contempo le “rese” degli impianti. Fatta salva l’assoluta necessità di definire i limiti di emissione indispensabili a limitare gli impatti ambientali di questa come di ogni altra attività economica e di incentivare la prevenzione dei medesimi mediante l’adozione delle “migliori tecniche disponibili”, sembra preferibile orientarsi, invece, a responsabilizzare i gestori degli impianti di recupero sulla qualità e le caratteristiche dei prodotti ottenuti e sull’impegno a garantire un costante monitoraggio del processo di recupero.

Se si intende, infatti, garantire la transizione all’economia circolare sembra più rilevante affermare il principio secondo il quale ogni impianto di preparazione per il riutilizzo, di riciclaggio o di recupero di materia debba operare per garantire che i beni derivanti dalla propria **attività siano effettivamente e oggettivamente prodotti** pienamente rispondenti alla pletora di norme cogenti e tecniche già abbondantemente disponibili allo scopo di garantire che siano sicuri, adeguati rispetto all’uso che se ne farà in un determinato contesto, con caratteristiche prestazionali e di qualità ambientale ritenute irrinunciabili.

In altri termini, se il recupero dei materiali e dei beni dismessi deve divenire una componente rilevante dell’attività economica **perché non assoggettarlo alle medesime norme che già disciplinano l’immissione sul mercato di quel genere di prodotti?** Perché non ricorrere in maggior misura alle dichiarazioni di conformità e alle certificazioni rilasciate da professionisti abilitati che devono essere rilasciate per i prodotti generati da ogni attività di lavorazione industriale o artigianale?

Non sembra sensato mantenere un doppio regime: uno per le attività economiche che trasformano in prodotti le risorse naturali, anche quelle non rinnovabili o rinnovabili nel lungo periodo, e un altro per le attività di recupero dei beni diventati rifiuti. Non deve essere dimenticato, infatti, che la pretesa di voler definire norme ad hoc sulla qualità ambientale dei materiali ottenuti dal recupero dei rifiuti sta bloccando da anni la possibilità di ottenere le autorizzazioni necessarie ad intraprendere le attività di “preparazione per il riutilizzo”, la modalità di recupero ritenuta assolutamente prioritaria dalla Direttiva

quadro sui rifiuti.

È indispensabile, infine, evitare di considerare l'output di processo come qualcosa di più pericoloso delle merci e, pertanto, da sottoporre a nuovi vincoli e adempimenti: se ciò che si è ottenuto al termine del trattamento di recupero non dà sufficienti garanzie allora l'end of waste non si è realizzato e quel materiale è rimasto rifiuto. Nessun "prodotto sotto condizione": o prodotti oppure rifiuti.

.....

IDEE E PROPOSTE PER IL DIBATTITO SULLA REGOLAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI

di Letizia **Nepi**

FISE UNIRE

2 marzo 1997: nasce in Italia la nuova gestione dei rifiuti. Con l'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 22, che dà attuazione a tre importanti direttive europee nel settore dei rifiuti (due delle quali risalenti a ben sei anni prima), grazie a un approccio rivoluzionario viene superata l'ormai obsoleta nozione di "smaltimento" legata al concetto di "abbandono", per passare appunto a quella di "gestione" intesa come insieme integrato di operazioni ordinate in senso non solo sequenziale ma anche gerarchico, ossia: la raccolta (e in particolare la raccolta differenziata) viene prima del recupero; questo a sua volta può essere di due tipi (di materia e di energia), ma il primo tipo va preferito all'altro; per ultimo viene lo smaltimento, inteso come distruzione/confinamento degli scarti non recuperabili. L'idea della circolarità delle risorse, anche se non enunciata "ufficialmente", è sottesa a questo nuovo modello, che valorizza appunto le risorse (sotto forma di materie prime o energia) che si possono estrarre dai rifiuti e, di conseguenza, relega la discarica ad un ruolo esclusivamente residuale.

2 dicembre 2015: la Commissione Europea adotta ufficialmente la comunicazione "Closing the loop: an EU action plan for the Circular Economy". Il cosiddetto "Pacchetto sull'Economia circolare" traccia la direzione che l'Europa intende percorrere negli anni a venire per una piena ed effettiva transizione ad una economia circolare. Superando l'approccio tradizionale che vede una drastica separazione tra politiche economiche, ambientali, energetiche o fiscali, il suo obiettivo principale è quello di promuovere uno sviluppo sostenibile, basato

sull'efficientamento delle risorse naturali, attraverso un'azione di ampio respiro, che con il tempo si tradurrà nell'emanazione di direttive mirate che punteranno a ristrutturare l'economia di mercato tradizionale, aumentando, in primis, la competitività di imprese e prodotti "green". Contestualmente all'adozione della comunicazione COM (2015) 614/2 contenente il Piano per l'economia circolare, vengono presentate quattro proposte di modifica di direttive nel settore dei rifiuti, uno dei principali settori investiti da tale nuovo approccio.

Due epoche diverse, due approcci rivoluzionari alla "questione rifiuti", che da sempre costituisce un banco di prova per la società, per l'economia, per la politica.

Le imprese italiane che operano nella gestione e valorizzazione del rifiuto sono da sempre forti sostenitori dell'economia circolare, in quanto ne hanno fatto la loro stessa ragione di esistenza: non possono quindi che concordare sostanzialmente con i contenuti del Pacchetto europeo di misure e con le collegate proposte normative, in particolare laddove prevedono:

- l'allineamento delle definizioni tra le varie direttive e tra gli Stati membri e dei metodi di calcolo per il calcolo degli obiettivi;
- l'innalzamento degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani e per i rifiuti da imballaggio;
- la limitazione graduale del conferimento in discarica dei rifiuti urbani;
- l'introduzione di condizioni minime operative per l'applicazione della Responsabilità Estesa del Produttore (EPR);
- l'introduzione di incentivi per la promozione della gerarchia dei rifiuti.

Come ricordato nello Studio di Settore redatto nel 2014 dalla Cassa Depositi e Prestiti, la gestione dei rifiuti rappresenta *“un settore fortemente interconnesso con i mercati esteri, che, se opportunamente valorizzato, potrebbe rappresentare un volano di competitività per l'intero sistema Paese. Interriamo rifiuti in un Paese la cui risorsa più scarsa è il territorio e non usiamo i rifiuti*

per recuperare energia quando da sempre siamo un Paese con enormi problemi di dipendenza energetica dall'estero: una revisione della strategia nazionale è evidentemente auspicabile e urgente”.

Ma proprio per questo, ad avviso di chi opera nel settore della gestione dei rifiuti, le misure e le modifiche alla legislazione proposte dall'Europa, non possono da sole essere sufficienti all'affermazione nel nostro Paese di una effettiva economia circolare, se non si affrontano anche alcuni nodi fondamentali che influenzano pesantemente il contesto regolamentare ed operativo. Si tratta da un lato di aspetti connessi alla “better regulation” e quindi al tema della semplificazione ed attuazione del quadro delle regole esistenti, dall'altro al grado di concorrenzialità del mercato, senza dimenticare l'altro pilastro fondamentale relativo ad una corretta implementazione della responsabilità del produttore.

Better regulation

L'assetto normativo in materia di gestione dei rifiuti in Italia è caratterizzato da una eccessiva instabilità e frammentarietà, oltre che dalla presenza di numerosi vincoli di carattere burocratico-amministrativo, tali da rendere estremamente complesso l'esercizio delle ordinarie attività da parte delle imprese qualificate, con ulteriori vantaggi proprio per quanti operano abusivamente. È necessario frenare l'“ipertrofia” legislativa (termine coniato dalla Commissione parlamentare sulla semplificazione) limitando gli interventi normativi alla riduzione delle disomogeneità, che creano distorsioni nel mercato, e all'attuazione della regolamentazione esistente, semplificando, per quanto possibile, gli adempimenti a carico delle imprese.

Venendo ad alcuni esempi pratici, occorre:

- a) definire le linee guida sui contenuti minimi delle autorizzazioni rilasciate in materia di gestione dei rifiuti (disposizione contenuta nell'art. 195 del D.Lgs 152/2006, non ancora attuata). A questo proposito, anche in funzione della standardizzazione dello stesso contenuto autorizzativo, sarebbe opportuno prevedere un format da redigere a cura del soggetto richiedente e da validare a cura

dell'Amministrazione competente, che potrebbe costituire la base per la costruzione di una banca dati nazionale delle autorizzazioni. Quest'ultimo strumento, da rendere pubblico analogamente ed unitamente alla banca dati dell'Albo Nazionale Gestori, ne rappresenterebbe il logico completamento e risulterebbe di grande utilità sia per gli Organi di controllo, che per gli operatori del settore e i produttori di rifiuti;

b) fissare i requisiti in base ai quali un determinato rifiuto cessa di essere tale, ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2, D.Lgs. 152/06, affinché si possano sviluppare efficacemente i mercati dei materiali riciclati e dei prodotti con essi realizzati. Il processo continuo di adeguamento degli standard merceologici di questi materiali, da parte degli Enti di normazione, non è stato purtroppo affiancato e seguito da una trasposizione di tali standard in una o più norme tecniche nazionali sull'EoW, che siano di riferimento per il rilascio delle autorizzazioni ordinarie o per l'applicazione delle procedure semplificate. A tutt'oggi, la principale norma nazionale di riferimento per le caratteristiche delle materie prime secondarie derivate dai rifiuti (e nemmeno tutte) rimane fondamentalmente il DM 5 febbraio 1998, che tuttavia rappresenta una norma ormai superata, in considerazione delle innovazioni tecnologiche nel frattempo intervenute;

c) attuare quanto previsto all'art. 195, comma 2, lett. e) del D.Lgs. 152/06 in merito alla definizione dei criteri di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, al fine di tracciare il confine della privativa comunale sulla base dei principi di efficacia, efficienza ed economicità del servizio pubblico. Ad oggi sussiste un'ampia discrezionalità da parte dei Comuni i quali, con proprie Delibere o Regolamenti, disciplinano in sede locale la materia (e conseguentemente la portata applicativa della tassa o tariffa) in maniera disomogenea e basata principalmente su esigenze di finanza locale;

d) nell'ottica di sanare l'incertezza che ancora caratterizza la tariffa rifiuti, anche in virtù del principio europeo del "chi inquina paga",

procedere celermente alla definizione della tariffa puntuale. Le incertezze che ancora si registrano in merito alle caratteristiche di questo tributo rischiano di mettere ulteriormente a repentaglio l'industrializzazione del settore, per la mancanza di una norma certa che garantisca un flusso di risorse stabile e adeguato per attirare gli investitori;

e) in relazione al tema delle garanzie finanziarie, sanare l'erronea eliminazione, in fase di recepimento della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, attuata con D.Lgs. 205/2010, della disposizione relativa alla riduzione delle garanzie finanziarie per le imprese certificate (-50% per imprese EMAS e -40% per imprese ISO14001), principio considerato premiante anche nel contesto degli appalti verdi a favore di quelle aziende che hanno investito nello strumento volontario della certificazione ambientale;

f) introdurre disposizioni finalizzate a fornire coordinamento ed omogeneità di approccio delle procedure messe in atto dalle Autorità locali in materia di miscelazione dei rifiuti, in modo da non discostarsi da quanto previsto nella Direttiva 98/2008/CE che, peraltro, interviene solo per quanto riguarda la miscelazione e la diluizione dei rifiuti pericolosi, escludendo quelli non pericolosi per i quali la miscelazione risulta spesso necessaria non solo per migliorare la gestione dei rifiuti ma anche l'avvio a riciclo degli stessi;

g) introdurre il "diritto di interpello" anche nella materia ambientale, analogamente alle materie in cui l'istituto è già previsto (normativa fiscale, disciplina del diritto e della sicurezza del lavoro e diritto dei consumatori). Analogamente a quanto previsto in materia di sicurezza del lavoro, occorrerebbe prevedere la possibilità per le Associazioni rappresentative a livello nazionale di inoltrare quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia ambientale;

h) per quanto riguarda infine il nuovo SISTRI, rivedere l'impianto normativo globale che costituirà la cornice del progetto, compreso

l'aspetto sanzionatorio, e definire un sistema di tracciabilità che superi completamente quello attuale e i dispositivi da esso utilizzati, quindi che sia caratterizzato da requisiti di semplicità, flessibilità, non onerosità per le imprese e che sia coordinato e pienamente integrato con i modelli di gestione aziendali e con le altre banche dati della pubblica amministrazione.

Competitività e mercato

L'attuazione di quanto illustrato al punto precedente già di per sé rappresenterebbe un elemento fondamentale per garantire maggiore equità di condizioni e competitività al sistema nazionale al suo interno e nei confronti della concorrenza estera. Tale problematica si riscontra ad esempio nelle procedure autorizzative o per la qualificazione degli impianti, in quelle relative all'import-export, nella distinzione rifiuto/prodotto, in quella rifiuto speciale/urbano, e nella classificazione delle attività di gestione.

Accanto a ciò si pone l'esigenza di razionalizzare ed uniformare i controlli, anche nell'ottica di una efficace lotta contro l'illegalità: eccessive restrizioni normative provocano un abusivismo diffuso e ciò suggerirebbe maggiore pragmatismo e maggiore omogeneità interpretativa da parte degli organi di controllo. A tale riguardo, sarebbe oltre modo opportuno che l'interpretazione normativa venisse affidata, per prevenire possibili contenziosi, ad un'unica autorità a livello centrale.

Se queste paiono le condizioni minime per lo sviluppo armonico del mercato, per assicurare che questo operi anche a supporto dell'economia circolare occorrono ulteriori condizioni.

Partiamo dalla considerazione che il prezzo del servizio di trattamento dei rifiuti non può essere fatto coincidere con il valore di mercato dei materiali trattati, soggetto a continue oscillazioni: in un'economia che assicuri il "ricircolo" delle risorse, il trattamento adeguato non può dipendere dall'andamento dei prezzi ma va assicurato comunque,

e quindi va remunerato per quello che è, ossia l'insieme dei processi necessari per ottenere dai rifiuti dei materiali riciclati di qualità, secondo i criteri ambientali previsti dalla legge ed i requisiti dettati dalle esigenze dell'industria utilizzatrice.

Ciò premesso, si osserva che nel Pacchetto è carente o insufficiente un'indicazione chiara su come gli ambiziosi obiettivi di riciclaggio proposti possano essere conciliati con la domanda presente sul mercato, in una situazione in cui il valore delle materie prime riciclate (come di quelle vergini) è sempre più compresso e aleatorio.

Finché i prezzi di mercato delle materie riciclate non rifletteranno la scarsità crescente delle risorse nel lungo periodo, occorre prevedere delle politiche di supporto adeguato a sostegno della domanda di prodotti che provengono dal settore (italiano ed europeo) del riciclo. In altre parole, i benefici ambientali delle materie secondarie, politicamente e universalmente riconosciuti, non sono sempre adeguatamente riflessi nei prezzi delle stesse: c'è quindi bisogno di strumenti economici e di misure concrete perché questo avvenga.

Pertanto, si pone l'esigenza che nella direttiva, o nel recepimento della stessa, vengano indicate le misure economiche e fiscali da adottare o potenziare a sostegno del mercato di materiali e prodotti riciclati, quali:

- politiche incentivanti gli acquisti verdi pubblici e privati di prodotti in materiali riciclati;
- introduzione dell'IVA agevolata per i prodotti realizzati in materiali riciclati (almeno nella fase di avvio del mercato);
- tassazione della discarica e degli impianti di incenerimento;
- standardizzazione e certificazione dei materiali riciclati con eventuale creazione di appositi marchi di qualità;
- modulazione dei contributi ambientali in relazione alla riciclabilità dei prodotti.

Inoltre, per creare un vero mercato dei riciclati occorre informare e sensibilizzare utilizzatori, stazioni appaltanti e consumatori finali dei

prodotti sulla qualità e sulle possibili applicazioni dei materiali e dei prodotti riciclati, puntando a vincere le resistenze culturali nei confronti dei materiali che derivano da rifiuti. Per far ciò è necessario valorizzare più e meglio i benefici economici, ambientali, tecnici e sociali che l'utilizzo di questi prodotti possono apportare, non da ultimo il risparmio (in termini di spreco evitato di risorse naturali, di energia, e di mancato inquinamento) che lo stesso uso consente.

Infine, un ruolo fondamentale lo giocano l'innovazione e la ricerca scientifica: in tal senso va promosso e incoraggiato lo sviluppo di collaborazioni tra le aziende (soprattutto PMI, che non dispongono di risorse adeguate per poter procedere da sole in questa direzione) e le università ed enti di ricerca, al fine di sostenere l'evoluzione tecnologica degli impianti.

Il ruolo della responsabilità estesa del produttore

In questo quadro, la responsabilità estesa del produttore (EPR) non può essere interpretata come una variabile indipendente: per essere uno strumento a sostegno del mercato e dell'economia circolare, essa deve agire a supporto delle attività di riciclo, quando esse non si sostengono con i ricavi della vendita delle materie riciclate.

Fino ad oggi, la responsabilità del produttore, a livello finanziario, si è esplicitata soprattutto (lo vediamo con riferimento agli imballaggi, ma anche ad altre tipologie di rifiuti, tipo i RAEE) con riferimento ai costi di una raccolta differenziata efficiente. È interessante peraltro notare che nella proposta di direttiva (sia nel testo della Commissione che in quello presentato dall'on. Bonafè) la responsabilità finanziaria dei produttori, nel caso di ricorso agli operatori pubblici per le attività di gestione, deve coprire il "costo ottimizzato" del servizio.

Con la crisi dei mercati, ci si è accorti tuttavia che non è solo finanziando i gap economici ed operativi delle raccolte che si assicura un effettivo sbocco ai materiali da riciclo e che si innesca quel processo virtuoso a cui mira l'economia circolare. Occorre agire anche sulla fase a valle, quando il riciclo stesso non è economicamente conveniente e il prezzo dei beni riciclati non riflette, come si è detto, il beneficio ambientale connesso

all'utilizzo di beni riciclati, in presenza di risorse limitate.

È certamente importante, come prevede la nuova direttiva, fissare dei requisiti minimi comuni per garantire ai sistemi dei produttori di compliance della REP le stesse regole di efficacia, efficienza, trasparenza e controllo contabile e finanziario; ma accanto a ciò è fondamentale chiarire che detti sistemi (che giocano e hanno giocato un ruolo importantissimo nello stimolare le raccolte nelle aree più arretrate, nonché per accrescere l'informazione e la consapevolezza dei cittadini e delle amministrazioni locali) devono giocare un ruolo sussidiario rispetto al mercato.

Il sistema consortile, integrando le eventuali carenze del libero mercato, dovrebbe assicurare continuità al riciclo a condizioni di sostenibilità e di efficienza; esso è invece diventato, in molti casi, l'unico mercato di riferimento, in condizioni di quasi-monopolio.

In tale ambito si innesta, come si è visto, il ruolo giocato dalle multiutility pubbliche, che troppo spesso si sovrappongono a tessuti economici preesistenti con un inevitabile incremento dei costi complessivi a carico degli utenti.

È quindi imprescindibile ed indifferibile un serio ed approfondito esame dell'intero sistema per:

- da un lato, salvaguardare l'imprenditoria privata del settore e le sue risorse sul fronte occupazionale e professionale;
- dall'altro, delineare ed implementare un modello che, in costanza di risultati di riciclo (finora apprezzabili, da un punto di vista quantitativo), salvaguardi l'efficienza complessiva del sistema, con minori oneri a carico di aziende, enti locali e, in ultima istanza, dei cittadini-consumatori.

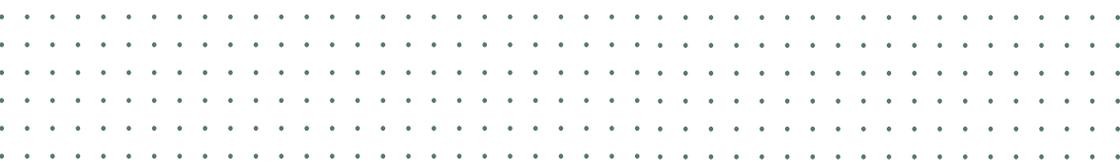
In tale contesto, per garantire le medesime regole ed il rispetto delle stesse da parte di tutti gli attori, è fortemente avvertita nel settore l'esigenza di un'autorità indipendente, come lo era l'Osservatorio sui rifiuti, idea ripresa anche a livello europeo, nelle proposte all'esame del Parlamento e del Consiglio.

La nuova proposta di direttiva rifiuti contiene anche altri aspetti che possono andare nel senso di una riforma che punti a migliorare il funzionamento del sistema EPR, prevedendo:

- il dialogo regolare e partecipativo di tutti i soggetti della filiera (compresi i gestori pubblici e privati);
- che i contributi versati dai produttori debbano essere parametrati alla riutilizzabilità e riciclabilità degli imballaggi;
- infine, l’Ecodesign per favorire il riciclaggio dei prodotti.

In relazione al primo di questi punti, è da ricordare come l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, a chiusura del documento conclusivo redatto in occasione della propria indagine conoscitiva relativa al settore dei rifiuti di imballaggio (IC26), abbia osservato come *“una migliore rappresentazione di interessi contrastanti (in specie, quelli dei recuperatori/riciclatori) nell’ambito delle strutture direttive consortili possa costituire una soluzione incentivante modalità organizzative più efficienti, eque e al contempo espressione di dinamiche genuinamente concorrenziali, in linea con le raccomandazioni sin qui espresse nell’ambito della presente indagine conoscitiva”*.

Le regole della concorrenza e del mercato, da interpretare non come un fine, ma come un mezzo per perseguire (anche) finalità ambientali, possono essere di ausilio nel garantire una maggiore efficienza ed efficacia nella circolarità delle risorse. In questo senso andrebbero riformati alcuni aspetti dell’EPR, per far sì che questo strumento operi effettivamente, al contempo, a vantaggio del mercato e del riciclo, coniugando questi due pilastri della nostra economia.



**1997-2017:
I CAMBIAMENTI REALIZZATI E
QUELLI ANCORA DA FARE
NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI**

di Elisabetta **Perrotta**
FISE ASSOAMBIENTE

Era il 1997 quando la gestione dei rifiuti fu per la prima volta regolamentata in una vera e propria legge quadro di settore emanata in attuazione delle direttive europee 91/156/CEE (sui rifiuti), 91/689/CEE (sui rifiuti pericolosi) e 94/62/CEE (sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio): il decreto legislativo n. 22/1997, meglio noto come Decreto Ronchi.

Il Decreto Ronchi, oltre a rispondere ad un “clima di emergenza” derivante dagli interventi della magistratura e dalle censure della Commissione, che richiamavano l’Italia ad un più stretto adeguamento alla normativa comunitaria, ha avuto l’indubbio merito di promuovere un cambio di approccio sul tema dei rifiuti “da problema a risorsa” introducendo per la prima volta nell’ordinamento, tra l’altro, i concetti di gestione integrata, di riduzione della produzione di rifiuti, di incentivazione del recupero e del riciclaggio, di riduzione dello smaltimento in discarica.

Sulla base del percorso tracciato dalla Direttiva Europea, il Decreto Ronchi e poi il D.lgs n. 152 del 2006 hanno definito in modo sempre più puntuale le priorità della gestione dei rifiuti assegnando alla prevenzione il ruolo principale nell’obiettivo della diminuzione della produzione dei rifiuti, affiancata dalla centralità della raccolta differenziata e dalle conseguenti attività di recupero e riciclo degli stessi, limitando lo smaltimento in discarica alla parte residuale. In questi anni il Legislatore ha cercato di assolvere al compito di “regolamentare” questo passaggio

che doveva essere parallelamente culturale e logistico-organizzativo, sotto il profilo dell'operatività, sia da parte degli utenti che delle imprese.

Certamente si sarebbe potuto fare di più, visto che un consistente numero di provvedimenti attuativi, previsti sia dal Decreto Ronchi che dal D.lgs n. 152/2006, non sono mai stati adottati - senza considerare che a livello parlamentare il tema dei rifiuti è continuamente presente, con interventi puntuali o come disegni di legge/decreti-legge - rendendo di fatto inapplicabili molte disposizioni e vanificando, di fatto, il raggiungimento di molti traguardi sul piano del riciclo e del recupero e l'attuazione di un organico e coordinato quadro normativo e regolamentare. Anche la Commissione Bicamerale per la Semplificazione nel documento conclusivo (approvato il 31 marzo 2014) relativo all'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, ha evidenziato che *“La percezione, ormai unanime, è che il Paese si sia ormai auto-avviluppato in una miriade di lacci e laccioli, rappresentati da leggi nazionali e regionali, normative europee recepite sempre parzialmente e sempre in ritardo dal Parlamento, e provvedimenti amministrativi di varia natura, origine e portata, che hanno finito col paralizzarlo, come il Lemuel Gulliver di Jonathan Swift. [...] Risalire alle radici significa allora avere innanzitutto il coraggio di ridurre il numero dei soggetti dotati di potestà legislativa in determinate materie. Se i rubinetti aperti sono troppi, controllare il flusso dell'acqua in uscita è naturalmente molto complesso. Se poi ogni rubinetto può essere aperto o chiuso indipendentemente dagli altri, risulta ancora più palese l'impossibilità di avere una mappatura precisa degli eventuali sprechi, delle perdite, delle inefficienze. Ed è esattamente questa la situazione in cui si trova l'Italia nel 2014”*. Il moltiplicarsi degli interventi legislativi richiamati dalla Commissione Bicamerale indebolisce peraltro i tre pilastri fondamentali per lo sviluppo del Paese: certezza del diritto, procedimenti autorizzativi e norma (anche fiscale). Ricordiamo che buona parte del mercato italiano ha vissuto e vive in regime di commissariamento, che implica la sospensione ex lege delle norme in materia di trasparenza e concorrenza delle procedure autorizzative per le opere infrastrutturali ed i contratti, senza peraltro conseguire l'obiettivo di adeguamento della dotazione di impianti, anzi attirando le critiche della Corte dei Conti per i livelli di spesa raggiunti.

Oggi, dopo 20 anni, il tema rifiuti rimane sempre centrale, sia a livello europeo che nazionale ma, anche sulla spinta della crisi economica, che ha certamente accelerato questo fenomeno, imponendo scelte di gestione maggiormente uniformate e coerenti ai principi di programmazione, mercato, efficienza, economicità, remunerazione degli investimenti, si sta concretizzando il tanto auspicato cambio di paradigma: il rifiuto da problema ambientale a risorsa da sfruttare. La gestione integrata dei rifiuti è divenuta nel tempo, nell'ottica di garantire una maggiore efficienza ed efficacia dell'utilizzo delle risorse, anche per il valore dei materiali contenuti negli stessi, una delle principali fonti di approvvigionamento di materie seconde e di produzione di energia ed inoltre sta accompagnando la trasformazione strutturale dei sistemi di gestione verso l'industrializzazione del comparto e la riorganizzazione dei servizi. La gestione dei rifiuti oggi è infatti un'attività che richiede efficacia organizzativa del ciclo e capacità di realizzazione e gestione di impianti con caratteristiche tecnologiche sempre più complesse, integrate ed efficienti: ciò in quanto la sostenibilità per le aziende italiane si sta trasformando da scelta etica a vera e propria leva distintiva di sviluppo del business in grado di incrementare fatturato e competitività sul mercato.

Per sostenere la diffusione di questo nuovo modello economico, che deve essere necessariamente fondato sulla volontà di rimettere in "circolo" quanto già utilizzato, la Commissione europea ha adottato a dicembre 2015 un articolato pacchetto di misure il cui scopo fondamentale è quello di promuovere il passaggio da un'economia lineare (appunto quella degli anni '90, basata su un modello che prevede la produzione di un bene, il suo utilizzo ed alla fine il suo abbandono) a un'economia circolare (in cui i materiali e l'energia utilizzati per fabbricare i prodotti mantengono il loro valore il più a lungo possibile, i rifiuti sono ridotti al minimo e si utilizzano nella produzione di beni per un minor uso delle risorse naturali), considerata come una delle principali leve per il rilancio del sistema economico di particolare interesse per il nostro Paese.

“Un’economia pensata per potersi rigenerare da sola” come definito dalla Ellen MacArthur Foundation, secondo cui l’attuale modello di crescita lineare è fortemente dipendente dalle risorse naturali “finite” cui fa affidamento (e dalla loro volatilità di prezzo), mentre un’economia circolare si tradurrebbe in 1.800 miliardi di euro di benefici complessivi per l’Europa da qui al 2030, il doppio di quanto previsto rispetto al modello business-as-usual, l’aumento del Pil sarebbe dell’11% contro il 4%, le emissioni di CO₂ si ridurrebbero del 48% nello stesso lasso di tempo e il consumo di materie prime in molti e rilevanti settori economici potrebbe ridursi del 32% (del 53% entro il 2050).

Nel corso degli ultimi 20 anni l’Italia ha realizzato importanti cambiamenti sia nella gestione dei rifiuti urbani (nel 2015, secondo i dati ISPRA, la raccolta differenziata supera il 47% della produzione nazionale e lo smaltimento in discarica in Italia si riduce al 26%) che dei rifiuti speciali (nel 2014, sempre secondo i dati ISPRA, il riciclo supera il 62% a livello nazionale e lo smaltimento in discarica scende al di sotto del 9%).

Ma c’è ancora molto da fare, soprattutto nel nostro Paese, caratterizzato non solo dal fatto di essere povero di materie prime, la cui fluttuazione dei prezzi ne accresce ulteriormente la debolezza nei mercati globali, ma anche da un tessuto imprenditoriale dominato dalle piccole-medie imprese, le quali non sono adeguatamente supportate nella realizzazione della società del riciclo mentre il passaggio all’economia circolare deve essere visto in una chiara ottica di coinvolgimento sistemico dell’intera filiera produttiva del Paese, che deve avere visione strategica di governo di medio-lungo periodo.

La semplificazione amministrativa è essenziale per recuperare il ritardo competitivo dell’Italia, in quanto libera le risorse per tornare a crescere e restituire ai cittadini e alle imprese il tempo da dedicare alle priorità. Semplificare significa togliere un inutile fardello alle imprese italiane per farle competere per crescere. Semplificare significa assicurare tempi certi per chi vuole fare impresa e creare lavoro. Con l’Agenda per la semplificazione 2015-2017, per la prima volta in Italia, il Governo, le

Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno assunto un comune impegno per assicurare l'effettiva realizzazione degli obiettivi individuati. Solo una forte alleanza dei diversi livelli amministrativi può garantire il risultato, utilizzando tutti gli strumenti utili: innovazione tecnologica, amministrativa, organizzativa, normativa.

Tale contesto determina però la necessità e l'urgenza di impostare anche una nuova politica che si concretizzi nell'adozione di adeguati correttivi alla normativa quadro di settore che, pur mantenendo, rafforzandoli, gli obiettivi già presenti nel D.lgs n. 22/1997 e poi nel D.lgs n. 152/2006, assicurino una correlazione alla nuova vision europea e al contempo siano di supporto per una moderna politica di sviluppo industriale del comparto, in particolare di alcune sue filiere. È chiaro che gli indirizzi dell'Unione Europea porteranno ad una revisione completa delle attuali Direttive di settore, da cui deriverà l'esigenza di intervenire in modo sistemico ed organico nel nostro assetto legislativo e normativo.

Il riordino della normativa ambientale è per il mondo produttivo e dei servizi, un'occasione unica per ricostruire una struttura giuridica coerente, omogenea, semplice, applicabile, efficace, di riferimento per supportare l'attività delle imprese virtuose. È necessario però che il processo non si esaurisca con un intervento di superficie, ma che diventi una vera riforma, capace di ammodernare l'attuale contesto normativo, assicurando un elevato livello di protezione ambientale ed essere motore di sviluppo del comparto.

Limiti e proposte

Ostacoli da superare e proposte spesso vanno insieme, come in questo caso. Il settore della gestione dei rifiuti soffre di alcuni problemi comuni ad altri comparti industriali, che andrebbero affrontati alla base, non con provvedimenti "spot" ma con un intervento coerente che fissi i criteri e le condizioni da rispettare nell'adozione di tutti gli atti disciplinanti il settore. Tra questi criteri e condizioni FISE Assoambiente, ha sempre sostenuto una serie di linee di intervento da perseguire parallelamente:

1. **Arrestare il processo di continua modifica della normativa esistente procedendo, invece, alla sua semplificazione e, al fine di superare l'attuale iper-regolamentazione legislativa, non sempre coordinata, prevedendo la definizione di una norma quadro primaria e atti di indirizzo da attuare con regolamenti e linee guida, più puntualmente aggiornabili in relazione allo sviluppo e l'innovazione tecnico-scientifica e tecnologica, oltre che per assicurare una omogenea applicazione operativa e dei controlli (ad esempio linee guida sulle autorizzazioni).** L'esperienza ci ha insegnato, infatti, che il continuo ricorso a modifiche legislative e il mancato riconoscimento dell'importanza dell'emanazione dei decreti attuativi, oltre al frequente intervento difforme della normazione regionale, favoriscono burocrazia, incertezza e incoerenza, soggettività sia nell'interpretazione sia nell'attuazione delle norme di settore, nonché gravi e preoccupanti distorsioni di mercato che sono in assoluta controtendenza con un sano sviluppo economico e imprenditoriale delle filiere. L'esperienza dell'Albo Gestori Ambientali, rappresenta un esempio positivo in materia: la sua disciplina regolatoria, puntuale e tempestiva, favorisce, al contempo, omogeneità interpretativa sul territorio nazionale garantendo, parimenti, un equo coinvolgimento di soggetti pubblici e privati. Ciò conferma il successo di un percorso in cui la regolamentazione nasce dal confronto all'interno di un Organismo di consultazione permanente. E sempre la consultazione, effettiva e non formale, ha portato al successo le disposizioni contenute nella Delibera interministeriale del 1984, ancora oggi in vigore per supportare la carenza di decreti attuativi su alcuni aspetti, quale quello dell'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani. **L'esigenza di semplificazione normativa è il punto di partenza irrinunciabile.** Dopo una prima fase di rodaggio dall'entrata in vigore nel 1997 del decreto Ronchi, in cui sia le imprese che il Legislatore hanno sperimentato l'applicazione delle nuove norme, si è entrati in una schizofrenia legislativa che ha portato ad un ingolfamento del sistema e che non incoraggia quella sana gestione dei rifiuti che, invece, era obiettivo del Legislatore e che richiede

efficacia organizzativa del ciclo e capacità di realizzazione e gestione di impianti con caratteristiche tecnologiche sempre più complesse ed efficienti, oggi stesso non possibili anche per carenza di certezze degli investimenti che richiedono importanti/rilevanti risorse finanziarie. La legislazione ambientale è infatti oggi improntata ad un dinamismo che ha raggiunto contorni allarmanti negli ultimi anni generando disorientamento non solo tra le imprese ma anche tra le autorità di controllo e penalizzando al contempo qualsiasi strategia di investimento e pianificazione. Sotto questo profilo, è opinione largamente condivisa (anche dalle istituzioni dell'Unione Europea) quella secondo cui l'estrema incertezza ed instabilità che ha caratterizzato nel corso di questi ultimi anni il settore della gestione dei rifiuti, in particolare in Italia ha certamente impedito l'auspicata liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici, con tutti i conseguenti effetti negativi tanto sul versante del rilancio del sistema economico e produttivo nazionale, quanto su quello afferente la tutela dell'ambiente e della qualità dei servizi ai cittadini. In tale contesto riteniamo che sono invece necessarie azioni mirate per il rilancio degli investimenti, allo scopo di raggiungere "veramente" gli obiettivi comunitari di superamento della discarica, avviare un processo di adeguamento radicale dell'infrastruttura e reindirizzare la cultura ambientale del Paese: questa strada non è solo necessaria ma l'unica da percorrere per **sganciare la crescita delle economie dal consumo di risorse**. Nell'ultimo ventennio si è definitivamente infranta l'illusione ideologica che una crescita senza regole e fondata su un consumo dissennato delle risorse avrebbe condotto ad un benessere diffuso. È ormai chiara a tutti l'esigenza di far spazio ad una nuova visione che punta alla ricerca di un nuovo equilibrio nel binomio economia-ambiente che vede in quest'ultimo una priorità sia anticongiunturale sia strategica. Come nel 1997, anche oggi i tempi sono maturi per intervenire nuovamente al fine di regolamentare la materia dell'ambiente in un unico corpus normativo in cui trovino sede tutte le molteplici e complesse discipline ambientali contenute nei più svariati testi normativi ai vari livelli (legislativi e regolamentari): è un'opera di

coordinamento che può sembrare una sfida (e in parte lo è) ma è soprattutto una necessità di “ordine” da cui non si può prescindere;

2. **Eliminare la burocrazia che appesantisce l'attività delle imprese del settore**, riducendone i costi amministrativi ed eliminando la duplicazione degli oneri introducendo al contempo tempi certi per il rilascio dei provvedimenti amministrativi e facilitando l'applicazione di regole chiare ed omogenee sull'intero territorio nazionale. La parola chiave è ora **sburocratizzazione** delle procedure il cui livello di complessità ha finito per ingessare il sistema e paralizzare la messa a regime di molti impianti e agevolare ancor più quanti operano nell'illegalità;
3. **Armonizzare il sistema autorizzativo**. Le autorizzazioni sono senza dubbio uno degli istituti che maggiormente deve essere interessato all'applicazione delle regole di semplificazione, sburocratizzazione ed armonizzazione. In tal senso il principale elemento di criticità è rappresentato dalle difformità delle procedure e dai contenuti dei provvedimenti rilasciati che variano da Regione a Regione (ma anche da Provincia a Provincia) e proprio per questo FISE Assoambiente si è sempre spesa per l'attuazione delle disposizioni del Testo Unico Ambientale che prevedono l'adozione di specifiche linee guida per un approccio omogeneo nel rilascio dei titoli autorizzativi finalizzato al superamento delle difformità presenti che “alterano” oltre alle condizioni ambientali anche quelle di mercato e impediscono l'affermarsi di un **chiaro modello di sviluppo in prospettiva industriale** in grado di incoraggiare nuovi investimenti nel settore;
4. **Abolire il fenomeno del “gold plating”** nel recepimento delle Direttive europee (cioè l'introduzione nella normativa nazionale di disposizioni più restrittive e procedure ed oneri più gravosi rispetto a quelli definiti dal regolatore comunitario). Tale pratica pone le imprese italiane in una situazione di svantaggio competitivo rispetto ai principali competitor europei minando, al contempo, la capacità di attrazione degli investimenti nel nostro Paese. Si consideri che non sono pochi i provvedimenti degli ultimi anni che hanno introdotto

disposizioni più restrittive nel nostro Paese sottoponendo lo stesso ad adempimenti aggiuntivi particolarmente onerosi e sviluppando/incrementando l'esportazione dei rifiuti dovuta/a causa di una generale deresponsabilizzazione amministrativa e sociale;

5. **Ottenere l'impegno del Governo a rendere operativi gli indirizzi comunitari relativi alla promozione di sistemi di certificazione ambientale con il ripristino della riduzione delle garanzie finanziarie per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.** In linea con gli specifici indirizzi europei e nazionali, adottano la certificazione ambientale (ISO 14001 o EMAS) quale elemento premiante a favore delle aziende che hanno puntato su tali strumenti che, seppur volontari, rappresentano una garanzia di qualità nella fornitura di servizi di gestione ambientale da parte degli operatori e sono stati conseguiti al prezzo, spesso, di considerevoli investimenti economici da parte degli imprenditori;
6. **Promuovere un utilizzo delle risorse più sostenibile ed efficiente in cui, nel cammino verso una economia sostenibile, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti costituiscono un passaggio imprescindibile** anche per diminuire la dipendenza dall'estero nell'approvvigionamento di materie prime ed energia. Si è già ampiamente detto che, affinché tale processo virtuoso (in quanto privilegia il recupero rispetto allo smaltimento) si metta in moto, è assolutamente necessario e propedeutico che il quadro normativo di riferimento degli operatori che investono le proprie risorse alimentando l'economia nazionale soddisfi i requisiti della certezza, omogeneità, stabilità e semplificazione: infatti in assenza di tale contesto i meccanismi dell'economia si paralizzano o, nella migliore delle ipotesi, rallentano e ciò ovviamente a danno di un sano sviluppo dell'imprenditoria italiana che gestisce il comparto dei rifiuti con pesanti ricadute anche in termini di competitività sul contesto europeo e mondiale, oltre al solito vantaggio per gli abusivi/ quanti operano al di fuori delle regole;
7. **Potenziare la raccolta differenziata ... e non solo.** I buoni livelli

di crescita registrati negli anni precedenti, in particolare al centro-nord, ci hanno insegnato però che non è sufficiente incrementare solo le percentuali di raccolta differenziata ma bisogna puntare sul miglioramento della sua qualità. Come ben ci illustra la Sesta edizione del Rapporto di banca dati Anci-Conai, la percentuale di raccolta differenziata aumenta più velocemente rispetto a quella di avvio al riciclo (forbice, che è dovuta in larga parte alla qualità dei materiali raccolti: un problema radicato del Paese che, se superato almeno in parte, assicurerebbe sempre più materie all'industria del riciclo). A ciò si aggiunga che l'efficacia della raccolta differenziata di per sé ha una distribuzione molto disomogenea sul territorio nazionale: mentre in alcune città del Nord si superano anche gli obiettivi fissati dal Legislatore, si registrano di contro grossi ritardi in alcune regioni del centro e del Sud. Tale situazione è causata anche dalla carenza di infrastrutture, problema cronico del meridione, ma anche dalla mancanza di una sviluppata coscienza sociale del problema ambientale e delle esigenze connesse. Ora sappiamo che la direttiva europea sui rifiuti pone precisi obiettivi: almeno il 50% di riciclo dei rifiuti urbani ed è evidente che bisogna urgentemente procedere all'industrializzazione della filiera del riciclo che sia orientata però, a monte, da recuperi di efficienza nelle fasi di raccolta e selezione e che un presupposto fondamentale è rappresentato dallo sviluppo di una visione pluriennale "di sistema" (necessaria programmazione), attraverso la definizione di una strategia nazionale dei rifiuti (presente nel 86% dei Paesi dell'Unione Europea), che affronti la problematica per un orizzonte di riferimento almeno decennale;

- 8. Adottare misure per la promozione dei mercati di prodotti in materiali riciclati.** Non è possibile immaginare di innalzare i livelli di riciclo senza risolvere i problemi di efficienza a monte della gestione e senza impegnarsi per migliorare la percentuale di raccolta differenziata e la qualità dei materiali raccolti. Ed è altrettanto evidente che per sviluppare l'economia circolare e creare una vera società del riciclo occorre introdurre opportune leve di mercato, misure ed incentivi atti a favorire la diffusione di manufatti che impiegano materiali riciclati.

Lo sviluppo dei vari Paesi con le loro politiche energetiche, climatiche e dei rifiuti richiedono un approccio dinamico profondamente flessibile che sia in grado di dare risposta alle diverse minacce che la nostra società e il nostro pianeta devono fronteggiare: l'economia circolare è una prima risposta "ecologica" alla capacità degli ecosistemi di potersi sostenere nel tempo. Ma anche l'economia circolare necessita di regole il più possibile uniformi, equilibrate e imparziali che consentano a tutti gli operatori di potersi confrontare a parità di condizioni con gli altri concorrenti europei e "giocare" la partita della crescita, della competizione e del successo.

Gli importanti risultati raggiunti nel campo della raccolta differenziata – anche se non in termini omogenei – **sono il segno evidente che i cittadini e le imprese rispondono con maturità** quando l'obiettivo è dignitoso e auspicabile: non possono esistere politiche di rilancio e di sostegno dell'economia che non partano da un presupposto di sostenibilità ambientale e la raccolta differenziata ne è l'irrinunciabile punto di partenza. In questi anni abbiamo assistito ad una crescita costante ma difficoltosa delle raccolte differenziate che è stata possibile grazie all'impegno degli operatori e dei cittadini, ma permangono ancora degli ostacoli che è necessario azzerare al più presto se si vuole lasciare spazio al rilancio virtuoso del sistema produttivo.

I risultati incoraggianti ci fanno capire che è solo elaborando risposte concrete - chiaro contesto normativo, semplificazione burocratico-amministrativa, programmazione, mercato e formazione - che sarà possibile gettare le basi per un futuro più solido, equo e sostenibile e che sia di aiuto al difficile percorso di uscita dalla profonda crisi economica e sociale nella quale il nostro Paese ancora si trova.

all'italiana che non ha precedenti e ancora oggi rappresenta un unicum in Europa. Una cabina di regia, CONAI - Consorzio nazionale imballaggi - e sei soggetti operativi, i Consorzi di filiera, uno per ogni materiale usato negli imballaggi: Ricrea per l'acciaio, Cial per l'alluminio, Comieco per la carta, Rilegno per il legno, Corepla per plastica, Coreve per il vetro. Un sistema caratterizzato da consorzi privati, no profit, espressione delle imprese che sono responsabili della corretta gestione degli imballaggi prodotti o usati per veicolare i propri beni.

Il compito principale di CONAI è quello di garantire le Istituzioni del raggiungimento degli obiettivi previsti a livello nazionale, indirizzando l'attività dei 6 Consorzi di filiera, al quale si affianca la definizione del valore economico (il contributo ambientale) che le aziende che immettono imballaggi sul territorio nazionale sono tenute a versare per sostenerne le attività. È costituito dalle imprese che producono e importano gli imballaggi o i materiali necessari a fabbricarli, dalle industrie che li utilizzano per contenere e proteggere i loro prodotti e dai distributori e commercianti che vendono quei prodotti. Ma è retto da uno statuto approvato dai Ministri dell'Ambiente e dello Sviluppo economico, mentre nel suo consiglio di amministrazione siede un rappresentante dei consumatori indicato dagli stessi Ministri.

Il modello italiano si caratterizza quindi per l'integrazione tra la legge, che indica le linee guida e gli obiettivi da raggiungere, il sistema pubblico, che indirizza e controlla, e le imprese, che si organizzano e operano autonomamente per conseguire obiettivi ambientali, gestendo le risorse e individuando le migliori soluzioni gestionali e le linee di intervento. Meccanismo questo che non è stato calato dall'alto. Senza clamori, imprese e Governo hanno discusso a lungo della sua fisionomia, in qualche caso anche assai vivacemente. L'input iniziale, per esempio, era che della raccolta dei rifiuti di imballaggio avrebbero dovuto occuparsi in tutto e per tutto le imprese, creando una raccolta differenziata parallela a quella municipale, sulla scorta del modello tedesco. Durante la trattativa, invece, si è arrivati all'attuale impianto a responsabilità condivisa, con la raccolta dei rifiuti gestita dai Comuni in regime di privativa e il CONAI con i Consorzi di filiera (il sistema consortile) che riconoscono i maggiori oneri per la raccolta differenziata; il tutto disciplinato all'interno di un

Accordo quinquennale tra l'ANCI (l'Associazione nazionale dei Comuni italiani) e il CONAI: l'Accordo Quadro ANCI-CONAI, previsto come possibile strumento di intervento per CONAI dalla stessa normativa nazionale.

L'adesione al sistema consortile non è comunque obbligatoria per tutte le imprese. Il decreto 22/97 prima, e il 152/06 poi, prevede infatti che i produttori possano organizzare autonomamente la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale, garantendo, parimenti al sistema consortile, il raggiungimento degli obiettivi di legge. Nei fatti, però, gli imprenditori chiamati a occuparsi dei rifiuti di imballaggio hanno aderito in massa al sistema CONAI; oggi, con oltre 900 mila aderenti, è una delle realtà consortili più grandi d'Europa.

Le imprese hanno inoltre ottenuto che il sistema CONAI avesse valore nazionale, che il contributo ambientale versato dagli imprenditori per farlo funzionare fosse uguale in tutto il Paese e che fosse applicato su tutti gli imballaggi immessi sul mercato italiano, anche su quelli industriali e commerciali, che in parte vengono avviati a riciclo dalle imprese stesse e in parte finiscono nel circuito domestico per effetto del meccanismo dell'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani previsto dai regolamenti comunali.

Nel resto d'Europa le soluzioni adottate sono le più svariate per rispondere alle specificità nazionali: modelli incentrati su più sistemi di gestione for profit, raccolta differenziata dedicata ai soli imballaggi (o ad alcune loro tipologie) e gestita in parallelo rispetto al resto della raccolta urbana, sistemi interamente pubblici e ancora, sistemi diversi per flussi di imballaggi diversi (da rifiuti urbani piuttosto che da rifiuti commerciali e industriali) ... l'elenco delle diverse strade prese dagli Stati membri potrebbe continuare. Tutti dobbiamo poi raggiungere entro i tempi stabiliti gli stessi obiettivi con gli stessi principi comunitari: chi inquina paga e responsabilità estesa del produttore. Aspetto questo senz'altro positivo perché misura tutti egualmente sui risultati, ma non sulle modalità che sono state adottate per conseguirli. Modalità che sono necessariamente il portato del tessuto industriale e socio-politico dei singoli Paesi membri.

Nei suoi primi venti anni di vita, il CONAI è stato il motore e la cabina di regia della valorizzazione dei rifiuti di imballaggio raccolti in modo differenziato nel nostro Paese, coordinando e tenendo insieme gli sforzi di tutti: dei cittadini, chiamati a separare gli imballaggi usati negli appositi contenitori, dei gestori del servizio di raccolta e dei riciclatori, che producono materiali nuovi a partire dai rifiuti di imballaggio, delle imprese manifatturiere, che utilizzano quei materiali per produrre nuovi beni.

Ai Comuni che hanno scelto di aderire all'Accordo Quadro, il sistema CONAI-Consorzi di Filiera ha garantito il ritiro di tutti i rifiuti di imballaggio in acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro raccolti dalle Alpi a Lampedusa, riconoscendo loro i maggiori oneri della raccolta differenziata, i cosiddetti corrispettivi ANCI-CONAI. Maggiori oneri che variano a seconda dei materiali e della quantità e qualità della raccolta, aggiornati annualmente in base a quanto previsto dall'Accordo Quadro e svincolati dai valori di mercato dei materiali. Grazie a questi corrispettivi, uguali in tutta Italia, i Comuni che hanno organizzato una raccolta differenziata mediamente efficiente sono riusciti a coprire i maggiori oneri sostenuti per realizzarla. Al resto pensa il sistema CONAI-Consorzi: su quelle raccolte fa partire i processi industriali che consentono di trasformare i rifiuti in nuove risorse. E lo fa grazie agli impianti di selezione, trattamento e riciclo presenti sul territorio nazionale. Impianti privati che, proprio grazie alla diffusione della raccolta e alla nascita di nuovi e maggiori flussi da trattare, hanno saputo anche ingegnarsi per valorizzarne sempre di nuovi. Da servizio pubblico, la gestione dei rifiuti è così diventata un autentico ciclo industriale e potrebbe crescere ulteriormente se venissero superati i ritardi nelle raccolte che persistono in alcune aree del Paese.

I primi 20 anni di storia di CONAI sono l'esempio di una storia virtuosa all'italiana, un modello unico caratterizzato da un gioco di squadra tra imprese private, soggetti pubblici e società civile che ha permesso all'Italia di non fallire gli impegnativi obiettivi di recupero e riciclo prescritti dall'Unione europea.

Gioco di squadra che prevede un ruolo particolare per il sistema CONAI-

Consorti, un ruolo quasi da *deus ex machina*, sussidiario al mercato. Un soggetto che interviene quando gli attori economici che operano con finalità di lucro sul mercato del riciclo da soli non porterebbero a quegli obiettivi ambientali di cui il Sistema è invece garante. Proprio come un paracadute da aprire in caso di bisogno e tenere chiuso se il volo procede in sicurezza. Esempificazione di ciò si è avuta nel 2009 quando la crisi economica ha portato a valori delle materie da riciclo nulli, se non addirittura negativi, e pertanto decisamente poco appetibili per un operatore economico con finalità di lucro. Bene, proprio in tale scenario, il sistema CONAI-Consorti ha attivato il paracadute senza lasciare un solo kg di rifiuto di imballaggio sulle strade e versato i corrispettivi pattuiti ai Comuni, accogliendo anche i crescenti quantitativi che il mercato non è stato in grado di assorbire. Il tutto gravando economicamente sulle aziende consorziate, già pesantemente messe in difficoltà dalla crisi. Alla ripresa, però, il paracadute è tornato a chiudersi e il sistema si è ritirato lasciando nuovamente spazio, ove effettivamente esistente, agli operatori economici. Nel 2015 più della metà dei materiali da imballaggio riciclati è stato gestito da questi operatori.

I risultati raggiunti con questo modello hanno abbondantemente superato le richieste dell'Europa, in anticipo sui tempi stabiliti, segnando il passo tra la modalità di gestione dei rifiuti di imballaggio prima e dopo la nascita del sistema CONAI-Consorti di Filiera.

Per dirlo basta guardare i numeri, che sono i numeri di un successo.

Gli obiettivi di riciclo previsti dalla legge per il 2002 sono stati largamente superati fin dal 1999, anno di avvio della raccolta differenziata in Italia. Il primo target normativo per il recupero è stato centrato nel 2001. Nel 2004 è stato oltrepassato, con quattro anni di anticipo, l'obiettivo di recuperare il 60% del packaging immesso al consumo. Nel 2006, quello di riciclarne il 55% entro il 2008. E le performance hanno continuato a crescere.

Se nel 1998 due imballaggi su tre finivano nelle discariche, nel 2015 solo poco più di uno su cinque va perduto, gli altri sono per la maggior parte avviati a riciclo per produrre nuova materia prima (seconda) che può diventare di nuovo input per le imprese manifatturiere (nel 2015 il 67%

degli imballaggi immessi al consumo) e la restante parte è destinata a produrre energia (nel 2015, meno del 12% degli imballaggi immessi al consumo).

In questi venti anni, in Italia, i rifiuti di imballaggi riciclati sono aumentati del 146%: 4,8 milioni di tonnellate in più rispetto al 1998 quando in tutto ne venivano riciclate solo 3,3 milioni. Nel 2015 i materiali di imballaggio a riciclo hanno raggiunto importanti performance: quasi l'80% per gli imballaggi in carta, 73% per gli imballaggi in acciaio, 70% per gli imballaggi in vetro e per quelli in alluminio, 61% per gli imballaggi in legno e 41% per gli imballaggi in plastica. Il nostro Paese detiene il primato in Europa per aver visto dal 1998 al 2014 (ultimo dato disponibile) il maggior incremento dei quantitativi di imballaggi avviati a riciclo. E tutto questo è stato possibile soprattutto grazie allo sviluppo dei flussi a riciclo provenienti dalle raccolte differenziate urbane, che hanno visto un incremento in 20 anni del 350%. L'azione del CONAI ha infatti senz'altro influito positivamente sulla raccolta domestica dei rifiuti di imballaggio, basti pensare che dal 2000 al 2015 la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio gestita in convenzione ANCI-CONAI è più che quintuplicata (+ 515%). I rifiuti di imballaggi, che costituiscono circa un quarto dei rifiuti urbani annualmente prodotti, risultano essere la frazione urbana meglio gestita, grazie ad un modello che prevede, a fronte dello sviluppo della raccolta differenziata, un sistema che si fa carico sempre di avviarne i materiali a riciclo o a recupero, cosa che non accade per le altre frazioni. Ma c'è di più. CONAI ha tra le proprie linee strategiche di intervento il supporto agli Enti Locali per lo sviluppo della raccolta differenziata di qualità, con uno sguardo particolare alle aree che presentano ancora situazioni di ritardo rispetto al resto del Paese. Supporto pratico e pragmatico: assistenza nelle fasi progettuali e di avvio dei sistemi di raccolta scelti dal Comune, attività di formazione e informazione a tecnici e amministratori e sostegno economico alla comunicazione locale. In questi 20 anni, numerose sono le esperienze di successo maturate anche in tale ambito; una per tutte: Salerno.

Ai Comuni d'Italia che hanno stipulato apposite convenzioni – una possibilità, non un obbligo per le amministrazioni locali – il sistema

consortile ha corrisposto in questi anni 3,8 miliardi di euro, 437 milioni nel solo 2015: risorse che hanno contribuito a pagare uomini, macchine, camion dei rifiuti, i cassonetti di mille forme e colori diventati una caratteristica di città e paesi italiani.

Con CONAI è nata anche un'industria che non c'era, oggi la numero due d'Europa dopo quella tedesca: l'industria del riciclo made in Italy. Una filiera che inizia con le circa 6.300 imprese¹, che danno da lavorare a oltre 40 mila addetti, che effettuano i primi trattamenti di selezione dei rifiuti e li preparano per il successivo riciclo – nel 1998 si facevano a mano, oggi con impianti tecnologicamente avanzati, frutto di innovazione tecnologica e ricerca – e finisce con le nostre industrie manifatturiere affamate di materie prime, in un Paese che ne è notoriamente carente. L'Italia oggi, insieme alla Germania, è leader in Europa in termini di quantità di materie prime seconde riciclate nell'industria manifatturiera; trasformando così una criticità (la scarsità di materie prime) in una brillante opportunità.

In termini ambientali, nel solo 2015, il sistema CONAI-Consorzi, grazie alla valorizzazione a riciclo dei materiali conferiti dai Comuni e di quanto gestito direttamente sui rifiuti di imballaggio commerciali & industriali, ha permesso di recuperare 3,8 milioni di tonnellate di materie prime, evitando emissioni di CO₂ per 3,3 milioni di tonnellate, pari alle emissioni di 500 mila autovetture che percorrono annualmente 30 mila km ciascuna, e risparmiando 18,6 miliardi di KWh, pari al consumo annuo di energia di oltre 61 milioni di frigoriferi in classe energetica A+.

Le valutazioni su questo sistema vanno anche oltre ciò che sin qui ha fatto in termini di superamento e miglioramento degli obiettivi ambientali di riciclo e recupero, perché abbracciano anche le attività promosse in campo di prevenzione dell'impatto ambientale degli imballaggi immessi al consumo.

.....

1. *GreenItaly – Rapporto 2016, elaborazioni su dati Eurostat riferiti al 2014.*

Dalla culla alla culla: più che uno slogan, una filosofia di vita. È quella sposata da CONAI per definire il suo approccio sul fronte della sostenibilità del packaging: il punto di partenza coincide con l'estrazione delle materie prime e il traguardo finale con la dismissione dell'imballaggio e la sua eventuale nuova vita. L'intento primario è quello di valorizzare il ruolo cardine della prevenzione per la progettazione di filiere produttive che non siano solo efficienti, ma anche eco-compatibili, supportando le imprese nella promozione di iniziative e interventi in grado di stimolare comportamenti virtuosi a 360 gradi.

In questa strategia, CONAI ha sempre attribuito un ruolo centrale all'innovazione e a tutti quei processi che permettono di sviluppare soluzioni di imballaggio ad alta vocazione green, in una prospettiva sempre più orientata a promuovere da una parte un continuo miglioramento con effetti diretti su scarti e consumi di materie prime, e dall'altra a garantire una corretta gestione del packaging e del suo rifiuto.

Questa la teoria, e la pratica? CONAI spinge produttori e utilizzatori a scegliere imballaggi più leggeri, riutilizzabili, e ora anche selezionabili e riciclabili. E lo fa attraverso la modulazione del contributo ambientale, prevedendo per gli imballaggi ambientalmente virtuosi agevolazioni sul contributo dovuto. E non finisce qui. Supporta anche le imprese con linee guida utili a guidarle sulle possibili leve da adottare per migliorare le prestazioni ambientali dei propri imballaggi, offrendo loro anche strumenti scientifici in grado di misurare poi gli effetti delle scelte fatte e diffonde i casi virtuosi, perché possano essere esempi da seguire.

In sintesi, il quadro che oggi è possibile disegnare delle scelte fatte con il decreto Ronchi per la filiera del packaging è sicuramente un quadro positivo. Quello di un sistema che per quantità di rifiuti di imballaggi riciclati e recuperati è terzo in Europa subito dopo quello tedesco e francese, ha i costi più bassi di tutto il Vecchio Continente e ha dimostrato nei fatti di funzionare. Certo, le sfide del futuro sono ancora molte, prima tra tutte la nuova direttiva europea sull'economia circolare alla quale il nostro Paese sarà chiamato a rispondere. Se

sapremo fare tesoro dell'esperienza ventennale maturata e dei fattori strutturali che hanno contraddistinto i punti di forza del modello attuale e identificare dove intervenire per margini di miglioramento possibili, senza alcun complesso di inferiorità, il futuro non ci deve fare paura perché lo avviciniamo con solidità e consapevolezza dei traguardi già raggiunti e delle potenzialità che il sistema Italia può ancora offrire.

Con il Decreto legislativo 5 febbraio 22 del 1997 in Italia si è realizzata una vasta riforma del sistema della gestione dei rifiuti, un tema che oggi è in procinto di vivere un importante anno di transizione, grazie all'avvio del nuovo pacchetto di direttive europee per lo sviluppo dell'economia circolare. In un contesto in così significativa mutazione "La riforma dei rifiuti" propone una riflessione sui venti anni trascorsi e sulle prospettive future, con il contributo di un qualificato panel di esperti.

TIRATURA FUORI COMMERCIO

