



FONDAZIONE  
PER LO SVILUPPO  
SOSTENIBILE

# LE MODIFICHE ALLE DIRETTIVE RIFIUTI - CIRCULAR ECONOMY

**I principali contenuti  
dell'accordo a tre  
(Consiglio, Commissione e Parlamento)  
del 17/18 dicembre 2017**

Note esplicative e attuale situazione italiana



# **LE MODIFICHE ALLE DIRETTIVE RIFIUTI - CIRCULAR ECONOMY**

I principali contenuti dell'accordo a tre  
(Consiglio, Commissione e Parlamento)  
del 17/18 dicembre 2017

NOTE ESPLICATIVE E ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

## **LE MODIFICHE ALLE DIRETTIVE RIFIUTI - CIRCULAR ECONOMY**

**I principali contenuti dell'accordo a tre  
(Consiglio, Commissione e Parlamento)  
del 17/18 dicembre 2017**

Note esplicative e attuale situazione italiana

Ricerca realizzata dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile

Gruppo di lavoro:

Edo Ronchi, Stefano Leoni, Emmanuela Pettinao, Alessia Albani, Delia Milioni.

Febbraio 2018

CON IL SUPPORTO DI:

COBAT  
CONAI  
CONOE  
CONOU  
COREPLA  
ECOPNEUS  
ENEL  
FISE ASSOAMBIENTE  
FISE UNICIRCULAR  
MONTELLO  
REMEDIA

# PREMESSA

Il 2 dicembre 2015 la Commissione europea ha pubblicato il Pacchetto sull'economia circolare *L'anello mancante – un Piano d'azione europeo per l'economia circolare* che conteneva le proposte di revisione delle principali Direttive sui rifiuti (Direttiva quadro, imballaggi, discariche, RAEE, batterie e accumulatori e veicoli a fine vita). Nel corso degli ultimi due anni queste proposte hanno seguito la procedura prevista per l'adozione delle Direttive europee.

La proposta della Commissione, subito dopo la sua pubblicazione, è stata inviata in prima lettura al Parlamento e al Consiglio che hanno avviato i lavori di emendamento ai testi.

A marzo 2017 il Parlamento ha votato il Progetto di relazione, preparato dalla relatrice On. Simona Bonafè, che presentava le proposte di emendamento al testo della Commissione.

A giugno 2017 è stato approvato il testo di emendamento del Consiglio europeo.

Successivamente, è stata avviata la fase di negoziazione, definita trilogò, condotta tra i rappresentanti della Commissione, del Consiglio e del relatore del Parlamento e, nella notte tra il 17/18 dicembre 2017, si è arrivati ad un accordo sui testi sulle nuove norme in materia di rifiuti e circular economy.

Questi testi sono da considerarsi ormai definiti, in attesa dell'approvazione formale da parte del Consiglio e del Parlamento europeo prima della loro pubblicazione.

Nelle pagine che seguono si espongono i principali punti dell'accordo raggiunto.

# Indice

## 1. DIRETTIVA QUADRO "RIFIUTI"

• DEFINIZIONI	8
• GERARCHIA DEI RIFIUTI	11
• SOTTOPRODOTTI E END OF WASTE	14
• RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE (EPR)	16
• MISURE DI PREVENZIONE	19
• RIFIUTI ALIMENTARI	21
• MARINE LITTER	23
• RACCOLTA DIFFERENZIATA	25
• PREPARAZIONE PER IL RIUTILIZZO	27
• RIFIUTI DA COSTRUZIONE E DEMOLIZIONE (C&D)	29
• TARGET E DEROGHE	31
• METODO DI CALCOLO	33
• COMUNICAZIONE PREVENTIVA	34
• OPERAZIONI DI SMALTIMENTO	35
• RIFIUTI PERICOLOSI	37
• OLI USATI	38
• RIFIUTI ORGANICI	40
• LINEE GUIDA E SCAMBIO DI PRACTICES	43

## 2. DIRETTIVA "IMBALLAGGI"

• PRINCIPALI NOVITÀ	45
• TARGET	46

## 3. DIRETTIVA "DISCARICHE"

• METODO DI CALCOLO	49
• TARGET	50

# **1. DIRETTIVA QUADRO "RIFIUTI"**



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Viene inserita una definizione esaustiva di rifiuto urbano, finora non presente nella legislazione europea, questo favorirà la comparabilità dei dati e dei target riportati dai diversi Stati membri.

- Viene meglio definita la definizione di backfilling, sottolineando che non si tratta di un'operazione di riciclaggio.

## NOTE ESPLICATIVE

Nella Direttiva 2008/98 attualmente vigente all'art. 3 è riportata la definizione di rifiuto (*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*), ma non c'è una definizione specifica per il rifiuto urbano.

La nuova definizione considera rifiuti urbani: i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata; i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti equiparabili ai rifiuti domestici per natura e quantità e i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati e dalla nettezza urbana.

Si prevedono anche delle esclusioni: i rifiuti urbani non includono i rifiuti provenienti dalla grande distribuzione e dall'industria, dalla produzione, dalla agricoltura, dalla silvicoltura, dall'itticoltura, dalle fosse biologiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento, compresi i fanghi di depurazione, dai veicoli fuori uso e dalle attività di costruzione e demolizione.

Nella vigente Direttiva non è prevista la definizione di backfilling (riempimento).

La nuova definizione precisa che il riempimento è una qualsiasi operazione di recupero diversa dal riciclaggio, in cui i rifiuti sono utilizzati per la bonifica in aree escavate o per interventi paesaggistici o costruttivi in sostituzione di altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati a tale scopo.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Viene inserita la nuova definizione di “material recovery”.

- Viene inserita la nuova definizione di “food waste”.

- Viene inserita la nuova definizione di “extended producer responsibility scheme”.

## NOTE ESPLICATIVE

Questa definizione non è presente nella vigente Direttiva. La nuova definizione precisa che il recupero di materiale riguarda qualsiasi operazione di recupero, tranne il recupero di energia e il ritrattamento di materiali che devono essere utilizzati come combustibili o altri mezzi per generare energia. Comprende la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il riempimento.

Questa definizione non è presente nella vigente Direttiva. La nuova definizione precisa che i rifiuti alimentari sono costituiti da alimenti destinati al consumo umano, commestibili o non commestibili, rimossi dalla catena di produzione o di approvvigionamento per essere scartati, anche a livello di produzione primaria, trasformazione, produzione, trasporto, conservazione, vendita al dettaglio e di consumatori, ad eccezione delle perdite nelle attività della produzione primaria.

Questa definizione non è presente nella vigente Direttiva. L'accordo considera uno schema di responsabilità estesa del produttore come una serie di norme assunte dagli Stati membri per assicurare che i produttori di un prodotto abbiano la responsabilità finanziaria o finanziaria e organizzativa per la gestione dei rifiuti derivanti dallo stesso prodotto.



# ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

## RIFIUTO URBANO

La definizione di rifiuto urbano assunta dal nostro ordinamento non contempla espressamente le esclusioni indicate dalla riforma della Direttiva quadro sui rifiuti. Il tema si pone in particolare per *i rifiuti delle reti fognarie e degli impianti di trattamento, ivi compresi i fanghi di depurazione, dei veicoli fuori uso e quelli derivanti da attività di costruzione e demolizione.*

La mancata esclusione ha permesso, infatti, di considerare ad esempio i rifiuti classificati con CER 170107 (miscugli o scorie di cemento, mattoni, mattonelle e ceramiche, diverse da quelle di cui alla voce 170106) e 170904 (rifiuti dell'attività di costruzione e demolizione, diversi da quelli di cui alle voci 170901, 170902 e 170903), o anche gli pneumatici provenienti da nuclei domestici come rifiuti urbani da considerare ai fini del calcolo della raccolta differenziata dei rifiuti urbani (d.m.26 maggio 2016, Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani).

## RIEMPIMENTO

È una nuova definizione introdotta dalla riforma e non presente nel nostro ordinamento. La riforma la classifica come quella *operazione di recupero in cui rifiuti idonei sono utilizzati a fini di bonifica in aree scavate o per interventi paesaggistici o costruttivi invece di altri materiali che non sono rifiuti e che sarebbero stati altrimenti utilizzati a tale scopo.* Lo scopo è quello di evitare pratiche di smaltimento camuffate come recupero.

L'introduzione di questa nuova definizione acquisisce particolare importanza relativamente al recupero di rifiuti da costruzione e demolizione, che entro il 2020 devono essere recuperati per un valore pari al 70% del peso di quelli prodotti nello stesso anno.

## RECUPERO DI MATERIALE

È una nuova definizione introdotta dalla riforma che mira ad isolare tra le forme di recupero quella energetica. Tale distinzione, infatti, non include modalità di recupero intermedio di materiali o sostanze il cui fine ultimo è, comunque, quello della loro conversione in energia, poiché la nuova definizione contempla solo le operazioni della preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio – che include a sua volta il trattamento di materiale organico – e la colmatazione.

Ciò esclude definitivamente che la cessazione della qualifica di rifiuto di materiale classificato come combustibile (ad es. il CSS) possa essere conteggiato ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti.

## RIFIUTO ALIMENTARE

La nuova definizione è funzionale allo sviluppo delle politiche di prevenzione e riciclo dei rifiuti alimentari, che la riforma intende rilanciare fissando obiettivi particolari da raggiungere entro determinati scadenze.

Occorrerà armonizzare la definizione di spreco contenuta nella legge 166/16.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- **Rafforzamento della gerarchia dei rifiuti con l'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di mettere in essere strumenti economici adeguati per la sua implementazione.**

- **È stato inserito un nuovo allegato IVa con una lista di misure e strumenti economici che gli Stati membri dovrebbero mettere in atto per perseguire questo scopo (ad es. Tassa su discariche incenerimento, Tariffa puntuale, fiscalità agevolata).**

## NOTE ESPLICATIVE

Nella Direttiva quadro vigente nell'art. 4 non è presente un espresso obbligo di attivazione di misure di natura economica per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti.

L'allegato IVa riporta il seguente *Elenco indicativo degli strumenti per promuovere il passaggio verso un'economia circolare*.

### 1. Strumenti economici:

1.1 aumento progressivo delle tasse e/o dei diritti sul collocamento in discarica per tutte le categorie di rifiuti (urbani, inerti, altri);

1.2 introduzione o aumento delle tasse e/o dei diritti sull'incenerimento

1.3 introduzione di sistemi di tariffe puntuali ("pay-as-you-throw");

1.4 misure intese a migliorare l'efficienza, in termini di costi, dei regimi di responsabilità del produttore, vigenti e futuri;

1.5 estensione del campo di applicazione della responsabilità finanziaria e/o operativa del produttore a nuovi flussi di rifiuti;

1.6 incentivi economici che stimolino le autorità locali a promuovere la prevenzione, nonché a sviluppare e potenziare i sistemi di raccolta differenziata;

1.7 misure a sostegno dell'espansione del settore del riutilizzo;

1.8 misure volte a sopprimere le sovvenzioni in contrasto con la gerarchia dei rifiuti.

### 2. Altre misure:

2.1 appalti pubblici sostenibili volti a promuovere la produzione e il consumo sostenibili;

2.2 misure tecniche e fiscali intese a sostenere lo sviluppo dei mercati dei prodotti riutilizzati e dei materiali riciclati (anche compostati), così come a migliorare la qualità dei materiali riciclati;



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

segue...

- Viene introdotto un ulteriore riferimento al “polluter pays principle” secondo cui i costi della gestione dei rifiuti e delle relative infrastrutture devono essere coperti dal produttore del rifiuto.

## NOTE ESPLICATIVE

2.3 adozione delle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti volte a eliminare le sostanze estremamente preoccupanti, ove tecnicamente ed economicamente fattibile;

2.4 misure volte a sensibilizzare maggiormente i cittadini su una corretta gestione dei rifiuti e sulla riduzione dell'inquinamento da rifiuti, ivi comprese apposite campagne per ridurre i rifiuti alla fonte e promuovere un elevato grado di partecipazione ai sistemi di raccolta differenziata;

2.5 misure volte a garantire un adeguato coordinamento, anche per via digitale, tra tutte le autorità pubbliche competenti che intervengono nella gestione dei rifiuti e ad assicurare la partecipazione di altre parti interessate rilevanti;

2.6 utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei per finanziare lo sviluppo delle infrastrutture di gestione dei rifiuti necessarie per conseguire gli obiettivi pertinenti.

Il testo dell'accordo prevede che gli Stati membri istituiscono sistemi tariffari volti a garantire il finanziamento delle infrastrutture di gestione dei rifiuti urbani che sono necessarie per l'attuazione della Direttiva.



## ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

### STRUMENTI ECONOMICI

A sostegno della gerarchia sui rifiuti si sollecitano gli Stati membri ad attivare strumenti economico/finanziari. Ciò significa che dovranno essere prese misure per rendere economicamente più convenienti le operazioni di prevenzione, di riutilizzo, di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio e al contempo rendere più onerose quelle di smaltimento e di recupero energetico.

Viene anche aggiunto un elenco di esempi di misure che possono essere intraprese. Questa lista non è imperativa, ma solo indicativa.

In Italia esistono disposizioni in tal senso, come l'ecotassa e parzialmente – dove adottata – la tariffa puntuale. Tuttavia, esiste un forte sbilanciamento delle condizioni economiche che non avvantaggiano tutte le attività al vertice della gerarchia sui rifiuti, dalla prevenzione al riciclaggio. Invece, ancora esistono sostegni economici per il recupero energetico e non risulta ancora del tutto disincentivante l'ecotassa.

In particolare si rileva come l'IVA sulla riparazione è molto più alta di quella sulla gestione dei rifiuti, così come i settori che producono i più rilevanti flussi di rifiuti (edilizia e alimentare) non sono sufficientemente regolamentati in modo da incrementarne la prevenzione (schemi EPR, appalti pubblici, etc.) o il riciclo dei rifiuti.

Un settore di particolare importanza è quello della ricerca e sperimentazione di nuove tecnologie o metodologie per incrementare la prevenzione e il riciclaggio. L'avanzamento tecnologico, infatti, è fondamentale per incontrare i nuovi traguardi stabiliti dall'accordo e più in generale per l'avanzamento dell'economia circolare, che permetterebbe di incrementare la nostra competitività.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti urbani, in alcune parti del nostro Paese si riscontra un preoccupante fenomeno di mancata riscossione. Ciò crea dissesti gestionali e inibisce il raggiungimento degli obiettivi di riciclo. Occorrerebbe, pertanto, attivare specifiche iniziative per incrementare la raccolta differenziata nelle regioni in ritardo e di sostegno alle amministrazioni municipali per l'ottimizzare il servizio.

### PRINCIPIO DEL CHI INQUINA PAGA NEI RIFIUTI URBANI

In Italia già esiste la previsione della totale copertura dei costi gestionali, compresi quelli per coprire gli investimenti necessari per soddisfare il fabbisogno impiantistico. Tuttavia, si richiama quanto indicato in precedenza riguardo alla necessità di intervenire nei territori in ritardo con gli obiettivi di raccolta differenziata.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Seguito l'approccio della Commissione per rendere meno burocratiche le procedure di riconoscimento.

- È stata inserita, oltre ai criteri stabiliti in sede UE e a livello nazionale, la possibilità per le autorità competenti di verificare i requisiti "caso per caso".

## NOTE ESPLICATIVE

Nella Direttiva vigente gli articoli 5 (Sottoprodotti) e 6 (Cessazione della qualifica di rifiuto) prevedono che un oggetto sia considerato sottoprodotto, o un rifiuto cessi di essere tale, se sono rispettate alcune condizioni e sono soddisfatti dei criteri specifici per le diverse tipologie di oggetti o rifiuti. Tali criteri andavano elaborati e adottati secondo una lunga procedura europea.

Nella formulazione proposta dalla Commissione si agevola il compito di garantire il rispetto di tali requisiti, riconoscendo maggiore iniziativa in capo agli Stati membri.

Nella nuova formulazione della Direttiva è previsto che laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione europea, gli Stati membri possono stabilire, caso per caso, i criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni a sostanze, a oggetti specifici o a rifiuti.



# ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

## SOTTOPRODOTTI

L'Italia è intervenuta recentemente con il decreto n. 264/16, "Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti".

Sebbene abbia costituito un passo in avanti, rimangono ancora diversi problemi interpretativi e applicativi. Da un lato, infatti, permane ancora diffusa l'opinione che i sottoprodotti siano dei "non rifiuti", pertanto prevalgono interpretazioni restrittive e vincolistiche, imponendo una serie di prescrizioni e indicazioni che di fatto impongono le stesse condizioni gestionali previste per i rifiuti. Dall'altro non appare ancora chiaro quali operazioni possano essere incluse nella normale pratica industriale.

Per questo secondo aspetto si ritiene utile, fra l'altro, sviluppare politiche di simbiosi industriali, regolamentandole e chiarendo che le pratiche gestionali dei sottoprodotti funzionali alla simbiosi sono da ritenersi normale pratica industriale.

## END OF WASTE

La riforma rileva opportunità di agevolare l'aggiornamento della regolamentazione inerente all'operazioni di recupero dei rifiuti in linea con l'avanzamento tecnologico. Viene così rafforzata la disposizione che consente agli Stati membri di poter ricorrere alla procedura cosiddetta "caso per caso".

In Italia, oggi questo è ritenuto possibile sia attraverso specifici provvedimenti ministeriali, che attraverso il rilascio da parte delle Regioni di autorizzazioni ordinarie all'esercizio di operazioni di recupero. Tuttavia, risulta ancora macchinoso il procedimento di aggiornamento della disciplina interna sulla cessazione della qualifica di rifiuto.

Sarebbe, pertanto, opportuno definire dei periodici rapporti sullo stato di avanzamento delle tecnologie di recupero dei rifiuti e verificare la capacità della disciplina vigente di ricomprendere tali nuove pratiche.



### SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- È stata preservata la proposta della Commissione sull'introduzione di criteri minimi per gli schemi di responsabilità estesa del produttore. Questi criteri si applicano per gli schemi di EPR introdotti dagli Stati membri.

- Si rafforza il concetto che le misure di responsabilità estesa del produttore sono un mezzo per incentivare la produzione di prodotti e componenti maggiormente efficienti dal punto di vista delle risorse. Queste misure devono essere in linea con la gerarchia dei rifiuti e prendere in considerazione le potenzialità dei materiali riciclabili molteplici volte.

- Si sancisce il principio che quanto stabilito nelle specifiche Direttive sui rifiuti (veicoli, RAEE e batterie) sull'EPR è predominante rispetto a quanto indicato nella Direttiva quadro. Rispetto a queste direttive si rimanda al riordino degli impegni dei produttori in fase di rivisitazione delle medesime direttive, previsto per i prossimi anni. La Direttiva quadro completerà queste direttive solo per le parti non coperte dai testi specifici.

### NOTE ESPLICATIVE

Nella Direttiva vigente non sono previsti criteri minimi per gli schemi EPR.

Il testo dell'accordo prevede che i regimi di responsabilità estesa del produttore: definiscano i ruoli e le responsabilità di tutti gli attori coinvolti; definiscano obiettivi misurabili di gestione dei rifiuti e prevedano un sistema di comunicazione delle informazioni per raccogliere i dati sui prodotti immessi sul mercato, sulla raccolta e sul trattamento dei rifiuti generati.

Nell'attuale Direttiva gli Stati membri hanno già la facoltà di poter adottare misure di responsabilità dei produttori tali da incoraggiare la creazione di prodotti a ridotto impatto ambientale.

Il testo dell'accordo prevede che gli Stati membri adottino misure che incoraggiano i produttori a migliorare l'efficienza dell'utilizzo delle risorse e lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e materiali adatti all'uso multiplo, durevoli e riparabili. Queste misure devono tener conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita, del potenziale di riciclaggio multiplo e della gerarchia dei rifiuti.

Nel testo dell'accordo si stabilisce quali sono i costi da coprire con i contributi finanziari versati dai produttori. In particolare tali costi devono coprire: i costi della raccolta differenziata, delle operazioni di cernita e trattamento; i costi dell'informazione da fornire ai detentori di rifiuti e i costi della raccolta e della comunicazione dei dati.



### SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Si è sancito come regola generale che i produttori dovranno coprire una lista chiusa di costi. Tuttavia se giustificato da ragioni ambientali, gli Stati membri potranno aggiungere nuovi obiettivi (per es. la prevenzione dei rifiuti o il littering) i cui costi dovranno essere coperti dai produttori.

- La determinazione dei costi che devono essere coperti dal produttore non dovranno, tuttavia, eccedere i costi necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in maniera efficiente.

- È stata definita la necessità, qualora tecnicamente fattibile, che gli schemi EPR modulino le fee che i vari produttori dovranno pagare in base alla riparabilità, durabilità, riciclabilità e presenza di sostanze pericolose presenti nei diversi prodotti.

- È stato introdotto l'obbligo di schemi EPR per tutti i tipi di imballaggio a partire dal 2025.

- Istituzione di un'autorità indipendente, pubblica o privata, in caso di una pluralità di organizzazioni che attuano gli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore con il compito di sorvegliare l'attuazione degli obblighi derivanti da tale regime.

### NOTE ESPLICATIVE

Questa lista chiusa di costi da coprire può essere integrata dai singoli Stati.

Ai singoli Stati sarà lasciata la facoltà, previa giustificazione, di chiedere una copertura dei costi parziale. Per gli schemi non regolati da direttive comunitarie e introdotti dai singoli Stati membri, la copertura dei costi deve essere almeno del 50%.

Viene invece stabilito che per i produttori di imballaggi la copertura dei costi non sia inferiore all'80%.

Per i sistemi di gestione delle batterie, RAEE e veicoli fuori uso al momento permangono le disposizioni previste dalle rispettive direttive, fino al loro prossimo aggiornamento.

La determinazione dei costi si dovrà basare su quelli calcolati per assicurare una gestione dei servizi efficiente.

Nell'articolo 8a si precisa che i contributi finanziari siano modulati in funzione dei costi reali di fine vita dei prodotti, tenendo conto in particolare della loro durabilità, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose.

Gli Stati membri si dovranno adeguare rendendo gli schemi EPR per gli imballaggi obbligatori a partire dal 2025.

Questa autorità oggi non è prevista, potrà essere sia di natura pubblica che privata, ma dovrà essere indipendente.



# ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

In Italia sono diversi i settori produttivi, rispetto ai quali il legislatore ha previsto forme di coinvolgimento nella gestione dei rifiuti derivanti dal consumo dei prodotti da loro immessi nel mercato. 4 di questi settori sono oggetto di apposite discipline introdotte da direttive comunitarie (imballaggi, veicoli fuori uso, RAEE, batterie e accumulatori), altri 4 invece trovano il loro riferimento nella disciplina nazionale (pneumatici, polietilene, oli minerali esausti, grassi e oli vegetali e animali).

Per 3 dei primi 4 settori (veicoli fuori uso, RAEE, pile e accumulatori) la riforma fa salve le disposizioni dettate dalle rispettive Direttive, rimandando eventuali modifiche al momento dell'aggiornamento delle stesse. Anche se ciò non toglie che nel frattempo gli Stati membri possano definire disposizioni a maggiore garanzia dell'ambiente e della salute.

Per il settore degli imballaggi l'obbligo di adeguamento dovrà avvenire entro il 2025 e i produttori dovranno coprire almeno l'80% dei costi.

Per gli altri 4 settori, dal momento che le norme italiane che li disciplinano sembrano cadere nella definizione di modello di responsabilità estesa del produttore, si pone il problema del loro adeguamento ai criteri definiti dalla riforma, disponendo la copertura di almeno il 50% dei costi in capo ai produttori. O altrimenti di definire altri modelli organizzativi.

Il tema della copertura dei costi di gestione dei rifiuti da parte dei produttori sottoposti a regime EPR pone un ulteriore tema: quello di definire delle modalità per il loro calcolo. Il tema si pone in particolare nel caso di rifiuti raccolti e gestiti – anche parzialmente – dai Comuni. Questi, infatti, valutano i costi complessivi del servizio di igiene urbana, con valori che variano in misura significativa da città a città e senza scorporare i costi riferiti ai differenti flussi. Il metodo di calcolo, peraltro, dovrà tener conto anche del fatto che il costo in capo al produttore possa variare a seconda della riparabilità, riutilizzabilità o riciclabilità del prodotto immesso sul mercato.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

**Gli Stati membri adottano misure volte a evitare la produzione di rifiuti.**

**Tali misure:**

- incoraggiano l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, riparabili e riciclabili;
  - individuano e s'incentrano su prodotti che rappresentano le principali fonti di materie prime di grande importanza per l'economia dell'Unione e il cui approvvigionamento è associato a un elevato livello di rischio, onde evitare che tali materie diventino rifiuti;
  - incoraggiano la creazione di sistemi che promuovano attività di riutilizzo, in particolare per le Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche, i tessili e i mobili;
  - riducono la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all'estrazione di minerali, alla costruzione e alla demolizione, tenendo in considerazione le migliori tecniche disponibili;
  - riducono la generazione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici.
- Entro il 2024 la Commissione dovrà valutare la possibilità di introdurre altri target obbligatori di prevenzione, che includano anche un target di riduzione della generazione dei rifiuti.
- Si è spinto per una maggiore armonizzazione dei piani di prevenzione nazionali che dovranno includere almeno le misure presenti all'art. 9 sulla prevenzione.

## NOTE ESPLICATIVE

L'accordo accoglie la proposta originaria della Commissione, riformando così significativamente la Direttiva quadro, che sul tema prevede solo dei compiti in capo alla Commissione di fornire delle studi, proposte e relazioni sul tema, peraltro da svolgersi entro scadenze già trascorse.

Il nuovo testo, invece, impone che gli Stati membri assumano nei propri programmi di prevenzione delle misure specifiche su determinati temi ed argomenti, come:

- sul contrasto all'obsolescenza programmata;
- sulle cosiddette Critical Raw Materials (CRM);
- sulla riparazione di ben individuati flussi di prodotti;
- sull'ottimizzazione di ben specificate filiere produttive;
- sul contrasto allo spreco alimentare.

Peraltro è attesa una maggior armonizzazione con i programmi e le azioni di prevenzione settoriali, come quelli sugli imballaggi, sui veicoli fuori uso e i RAEE.

Si è provveduto, inoltre, a coordinare meglio l'articolo 9 con il 29 relativo ai programmi di prevenzione e al monitoraggio dei progressi realizzati dall'attuazione delle misure di prevenzione.

Inoltre si richiede che gli Stati membri definiscano indicatori per monitorare l'efficacia delle misure adottate e, laddove adottati, utilizzare quelli definiti dalla Commissione.

In questo quadro è opportuno ricordare la recente Strategia europea sulla plastica in un'economia circolare (COM(2018) 28 final), che si propone di attivare politiche per la riduzione dei rifiuti di plastica e i recenti rapporti sulle materie prime critiche, rispetto alle quali la Commissione ha programmato per il prossimo biennio una serie di iniziative per ottimizzarne il loro utilizzo.

A questa comunicazione si aggiungono anche quelle sui CRM del 16 gennaio 2018 (SWD(2018) 36 final, parti 1, 2 e 3).



# ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

L'Italia si è dotata di un proprio programma nazionale di prevenzione, che orienta i programmi di prevenzione delle regioni o delle singole amministrazioni. Il programma prevede come obiettivi:

- la riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL;
- la riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL;
- la riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di PIL.

Il documento inoltre elenca una serie di misure per il raggiungimento di tali obiettivi, suddividendole in misure di tipo generale, che agiscono contemporaneamente su più flussi di rifiuti e misure dirette a specifici flussi di rifiuti. Tra le misure generali si trovano:

- la produzione sostenibile;
- il Green Public Procurement;
- il riutilizzo;
- l'informazione sensibilizzazione ed educazione;
- strumenti economici, fiscali e di regolamentazione;
- la promozione della ricerca.

I flussi di rifiuti oggetto di misure specifiche sono:

- i rifiuti biodegradabili;
- i rifiuti cartacei;
- i rifiuti di imballaggio;
- i RAEE;
- i rifiuti da costruzione e demolizione.

Molte iniziative del programma sono state avviate negli ultimi anni, tuttavia il legislatore italiano non ha dotato il programma nazionale né di risorse proprie, né di

una forza vincolante. I nuovi impegni indicati dal pacchetto sull'economia circolare sollecitano, invece, gli Stati membri a dotarsi di uno strumento più incisivo, capace di formulare obiettivi vincolanti e di essere in grado di agire dove le Regioni o le singole amministrazioni non riescono ad essere efficaci. Come ad esempio, il contrasto all'obsolescenza programmata.

Il programma nazionale dovrà comunque essere aggiornato inserendo i flussi di materiali e di prodotti indicati, avendo particolare attenzione a definire indicatori quali/quantitativi, che dovranno a loro volta essere di riferimento per le regioni. A loro volta le Regioni dovranno rivedere i propri programmi per armonizzarli con quello nazionale e con le disposizioni comunitarie. E' ovviamente fatta salva la facoltà degli Stati membri di aggiungere anche altri flussi di materia e tipologie di prodotto.

### LA PREVENZIONE NEI PIANI REGIONALI

La scarsa incisività del programma nazionale di prevenzione si riverbera sulle iniziative assunte dalle Regioni. Il quadro è, infatti, assai variegato e non facilmente monitorabile, rendendo così difficilmente valutabile l'idoneità delle misure assunte complessivamente.

Dalla lettura del rapporto presentato dal Ministero dell'ambiente al Senato sullo stato di attuazione del programma nazionale di prevenzione emerge, infatti, che le Regioni italiane hanno attivato dei piani o dei programmi di prevenzione seguendo l'impostazione data dall'attuale normativa. In questi documenti si prevedono misure che incoraggiano l'uso di prodotti efficienti dal punto di vista delle risorse, durabili e riparabili, queste misure vanno dalla promozione dell'eco design, del vuoto a rendere e dei pannolini lavabili alla promozione di ecofeste e degli acquisti verdi per le pubbliche amministrazioni attraverso l'inserimento dei Criteri Minimi Ambientali.

Le misure di prevenzione messe in campo dalle Regioni includono già quelle per la promozione del riuso e della riparazione anche se solo in alcuni piani si scende nel dettaglio della loro definizione prevedendo, per esempio, anche la promozione e il sostegno alle scuole tecniche mirate alla formazione dei nuovi operatori specializzati in riparazione delle Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (AEE).



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Introduzione per la prima volta della definizione di rifiuti alimentare.
- Una metodologia comune per misurare il livello di rifiuti alimentare da definire entro il 2019 tramite atto delegato.
- Misure obbligatorie di riduzione dello spreco alimentare lungo l'intera filiera agroalimentare, che devono contribuire al raggiungimento dell'obiettivo presente nell'SDG 12.3 di dimezzare lo spreco alimentare entro il 2030.
- L' introduzione in un recital di target indicativi di riduzione dello spreco alimentare al 30% entro il 2025 e del 50% entro il 2030.
- Obbligo per gli Stati membri di incoraggiare la donazione di cibi ed è sancito il principio che per i cibi ancora commestibili si dovrà dare priorità alla redistribuzione per fini di alimentazione umana rispetto a mangimi, rispetto a trasformazione in prodotti non alimentari.
- È presente una clausola di revisione per cui la Commissione deve valutare entro il 2023 la necessità di fissare target obbligatori di riduzione dello spreco alimentare.
- È stata accettata l' introduzione di una sezione specifica per i rifiuti alimentari nei piani di prevenzione nazionali.

## NOTE ESPLICATIVE

I rifiuti alimentari sono indicati tra i flussi prioritari dell'Action Plan, pubblicato insieme al Pacchetto economia circolare, prendendo atto della crescente produzione di questi rifiuti che spesso sono ancora commestibili.

L'importanza di questo flusso di rifiuti è rafforzata ulteriormente dagli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che fissa per il 2030 un dimezzamento dello spreco alimentare pro-capite globale a livello di vendita al dettaglio e di consumo e una riduzione delle perdite di cibo lungo la catena di produzione e di approvvigionamento, comprese le perdite post-raccolto (SDG 12.3).

Per questo flusso di rifiuti sono stabiliti degli obiettivi di riduzione che andranno ad agire non solo sulla generazione del rifiuto ma anche sulle perdite che si hanno lungo l'intera catena di approvvigionamento, compresa la produzione primaria, il trasporto e lo stoccaggio.



# ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

L'Italia si è già portata avanti su questo tema con la Legge 19 agosto 2016, n. 166, recante "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi", che recependo diversi elementi del piano nazionale contro gli sprechi alimentari (PINPAS) si propone lo sviluppo del recupero e la donazione di prodotti alimentari e farmaceutici per fini di solidarietà sociale.

La legge si rivolge agli enti pubblici e agli enti privati che perseguono finalità civiche e solidaristiche senza scopo di lucro. Gli operatori del settore alimentare possono cedere gratuitamente le eccedenze alimentari a soggetti donatari, i quali devono destinarle, anch'essi gratuitamente, in via prioritaria a favore di persone indigenti, se si tratta di prodotti idonei al consumo umano; altrimenti

al sostegno di animali e all'autocompostaggio. È consentita la cessione a titolo gratuito delle eccedenze di prodotti agricoli in campo o di prodotti di allevamento idonei al consumo umano ed animale ai soggetti donatari. La cessione riguarda anche i prodotti finiti della panificazione e i derivati degli impasti di farina prodotti negli impianti di panificazione che non sono stati venduti o somministrati entro le ventiquattro ore successive alla produzione. È inoltre consentita la cessione gratuita dei prodotti alimentari idonei al consumo umano o animale oggetto di confisca.

Questa legge dovrà essere armonizzata con la disciplina comunitaria, in particolare per quanto riguarda la definizione di scarti alimentari e gli obiettivi di riduzione. In tale sede potranno anche essere individuate altre misure di contrasto alla produzione di questo flusso di rifiuto.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Viene introdotto l'obbligo in capo agli Stati membri di adottare misure per la generazione di rifiuti marini.

- Il tema del marine litter deve essere affrontato nei programmi nazionali di prevenzione a tale scopo gli Stati membri debbono identificare le maggiori fonti di abbandono dei rifiuti in ambiente marino e prendere misure adeguate per prevenire e ridurre tale abbandono. Tali misure possono anche includere l'introduzione di restrizioni alla commercializzazione dei prodotti maggiormente inquinanti.

- È previsto anche il monitoraggio dell'implementazione di tali misure, coordinando i piani di gestione dei rifiuti con le politiche e le iniziative adottate ai sensi della Direttiva sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE);

- La Commissione ha presentato un proprio statement dove si impegna a mettere in atto misure per combattere l'inquinamento da microplastiche.

## NOTE ESPLICATIVE

Il problema della presenza dei rifiuti in mare diventa un focus trasversale delle diverse politiche. Fino ad oggi è stato affrontato solo dalla Direttiva 2008/56/CE sulla strategia per l'ambiente marino, che prende in considerazione i rifiuti marini come indicatori di impatto/pressione e parametro di qualità ecosistemica.

Le disposizioni dell'accordo di dicembre sono in linea con le previsioni contenute nella comunicazione della Commissione europea "Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti" secondo cui ci si propone di puntare a "ridurre i rifiuti marini del 30% entro il 2020, per i dieci tipi di rifiuti che più comunemente inquinano le spiagge, nonché per le attrezzature da pesca abbandonate in mare, e adattare le priorità in funzione delle quattro regioni marine dell'UE".

L'inserimento del problema dei rifiuti marini nella Direttiva quadro sui rifiuti e nelle politiche per la promozione dell'economia circolare permette agli Stati membri di assumere misure specifiche anche al di fuori degli ambienti marini per intervenire nella catena produttiva e del consumo.

L'elemento di maggiore novità è sicuramente dato dall'inserimento di tale problematica in strumenti di programmazione, consentendo di accedere a modalità di copertura delle spese per la raccolta e il trattamento di questi rifiuti, nonché per la ricerca e la sperimentazione di nuove tecnologie mirate al loro recupero e alla riduzione/eliminazione delle sostanze pericolose e delle cosiddette microplastiche.

Altra conseguenza è quella della possibilità di utilizzare gli strumenti economici fiscali consentiti per l'attivazione delle politiche di prevenzione. Ciò consente, quindi, di introdurre disincentivi all'utilizzo di determinati prodotti, fino ad ipotizzare il divieto di commercializzazione.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

segue...

## NOTE ESPLICATIVE

Al riguardo è utile ricordare che è in corso di approvazione la proposta di Direttiva sugli impianti di raccolta rifiuti nei porti - COM(2018) 33 final - in cui si propongono incentivi per recapitare nei porti i rifiuti intercettati a mare, evitando la pratica del loro rilascio nell'ambiente.

Da ricordare inoltre la recente comunicazione sulla Strategia europea sulle plastiche nell'economia circolare, che prevede misure per ridurre la perdita o l'abbandono di attrezzature da pesca in mare, proponendo obiettivi di riciclo, schemi di EPR, stanziamenti per il riciclo e sistemi di cauzione.

La medesima strategia si impegna ad aggiornare le BAT per la gestione degli impianti di acquacoltura al fine di limitare le perdite di plastica e di:

- incrementare la sensibilizzazione sul tema;
- promuovere la pulizia delle spiagge;
- migliorare la raccolta differenziata nei Paesi costieri;
- definire nuove linee guida per la raccolta differenziata;
- stabilire l'obiettivo secondo cui entro il 2030 gli imballaggi di plastica sul mercato dell'UE saranno riciclabili;
- ridurre l'utilizzo di sacchetti di plastica monouso;
- limitare l'uso intenzionale di microplastiche.

## ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

Nonostante la rilevante proiezione costiera del nostro Paese, il tema dei rifiuti marini non è stato ancora oggetto di iniziative legislative.

L'unico riferimento utile è dato dall'equiparazione dei rifiuti raccolti lungo la costa e le rive, anche di acque interne, ai rifiuti urbani, consentendo così ai Comuni

territorialmente interessati di poter intervenire per la loro rimozione.

Come facilmente comprensibile, questa disposizione non è sufficiente a prevenire e contrastare il fenomeno. Essa agisce solo sugli effetti e non sulle cause.



## RACCOLTA DIFFERENZIATA



### SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Viene rafforzato l'obbligo di raccolta differenziata all'interno degli Stati membri. L'eventuale possibilità di deroga è ammissibile solo se debitamente motivata.
- Viene introdotto l'obbligo della raccolta differenziata anche per l'organico (a partire dal 2023) e per i rifiuti tessili e i rifiuti domestici pericolosi (a partire dal 2025).

### NOTE ESPLICATIVE

La Direttiva oggi in vigore prevede la raccolta differenziata solo per le frazioni di carta, plastica, metalli e vetro presenti nei rifiuti urbani solo *ove essa sia fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico*. Oltre a sollecitare quella degli oli usati e quella dei rifiuti biodegradabili.

Le modifiche proposte, invece, impongono l'obbligatorietà della loro raccolta separata, salva la possibile deroga.

Viene anche ampliata la platea dei rifiuti da raccogliere separatamente, includendovi almeno quelli tessili e i rifiuti pericolosi.

Agli Stati membri rimane la facoltà di aggiungere eventualmente altre frazioni.

## ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

Riguardo i rifiuti urbani, l'Italia si è imposta da tempo l'impegno di svolgere la raccolta differenziata. L'impostazione seguita non è stata quella di definire le frazioni merceologiche da raccogliere, bensì un obiettivo quantitativo minimo da raggiungere. Oggi questo obiettivo è pari al 65% del peso dei rifiuti urbani prodotti nello stesso anno.

Secondo l'ultimo rapporto presentato dall'ISPRA nel 2016 la raccolta

differenziata in Italia ha raggiunto il 52,5%, con grosse differenze tra macro regioni: 64,2% al Nord, 48,6% al Centro e 37,6% al Sud. Tra il 2013 e il 2016 la crescita percentuale dell'Italia è stata di oltre 10 punti percentuali.

Le Regioni, dal canto loro, hanno pianificato obiettivi propri e talvolta più ambiziosi di quelli nazionali. Considerando gli impegni assunti dalle Regioni la raccolta differenziata a livello nazionale dovrebbe salire a quasi il 67% nel 2022.



# RACCOLTA DIFFERENZIATA



## TARGET REGIONALI DI RACCOLTA DIFFERENZIATA E RICICLO

Elaborazione Fondazione Sviluppo Sostenibile

REGIONE	ANNO	RD %	RICICLO %
<b>Abruzzo</b>	2022	70	63
<b>Basilicata</b>	2020	65	50
<b>Bolzano</b>	2020	65	50
<b>Calabria</b>	2020	65	50
<b>Campania</b>	2020	65	50
<b>Emilia Romagna</b>	2020	70	65
<b>FVG</b>	2020	65	50
<b>Lazio *</b>	2021	67,8	50
<b>Liguria</b>	2020	65	50
<b>Lombardia</b>	2020	67	65
<b>Marche</b>	2020	65	50
<b>Molise</b>	2020	65	50
<b>Piemonte</b>	2020	65	50
<b>Puglia</b>	2020	65	50
<b>Sardegna</b>	2022	80	70
<b>Sicilia</b>	2020	65	50
<b>Toscana</b>	2020	70	60
<b>Trento **</b>	2020	72	
<b>Umbria</b>	2020	65	50
<b>Valle d'Aosta</b>	2020	65	50
<b>Veneto</b>	2020	70	50
<b>Italia</b>		66,9	

\*Il valore tiene conto dell'obiettivo del 70% al 2021 che si è autoimposta Roma Capitale

\*\* La Provincia Autonoma ha programmato il 65%, ma nei fatti ha già raggiunto il 72%

L'impostazione adottata nel nostro Paese, di fatto, incontra le disposizioni comunitarie vigenti, che oggi impongono agli Stati membri di separare la carta, i metalli, il legno, la plastica e il vetro e invita a farlo anche per i rifiuti organici e gli oli. Poiché per raggiungere il 65% di raccolta differenziata dei rifiuti urbani occorre necessariamente intercettare separatamente le frazioni merceologiche preponderanti, l'Italia è più che allineata con le disposizioni europee.

Ciò non toglie, come è stato rilevato in precedenza, che persistono delle realtà dove questo obbligo risulta essere ancora disatteso, sia in termini quantitativi che qualitativi. Una parte di Comuni, infatti, non ha predisposto modalità efficaci di raccolta differenziata o solo di singole frazioni merceologiche.

Con l'entrata in vigore dei termini dell'accordo raggiunto a dicembre dovrà essere rivolta una particolare attenzione ai Comuni, in cui la raccolta differenziata non viene organizzata in modo adeguato.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Vengono introdotte misure per facilitare la diffusione di network per la preparazione al riutilizzo e facilitarne l'accesso ai centri di raccolta dei rifiuti.
- Si impone un reporting separato per i rifiuti sottoposti alla preparazione al riutilizzo da quelli riciclati.
- Si incarica la Commissione di valutare entro il 2024 l'introduzione di target separati per la preparazione al riutilizzo.

## NOTE ESPLICATIVE

Nonostante sia un'attività già prevista dalla disciplina vigente e venga posta ai vertici della gerarchia sui rifiuti, la preparazione per il riutilizzo - *le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento* - non risulta ancora ben sviluppata.

L'obbligo di rendicontare separatamente la quantità di prodotti preparata per il riutilizzo permette di acquisire la dovuta conoscenza su questa attività, di monitorare l'andamento e assumere le misure necessarie al suo sviluppo. Una di queste viene indicata dalla riforma, ovvero quella di sviluppare una rete specializzata, che a sua volta permetterebbe di sostenere anche il riutilizzo, ossia *quell'operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti*.

In un'ottica futura per la preparazione per il riutilizzo è prevista la fissazione di uno specifico target. Ciò consiglierebbe di attivare il monitoraggio di questa attività a partire da prodotti sottoposti a regimi di EPR o responsabilità condivisa. Come ad esempio i veicoli fuori uso, i RAEE e gli imballaggi.

Rimane la definizione già oggi presente nella Direttiva quadro.



# ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

In Italia il legislatore è intervenuto per caldeggiare la costituzione dei centri per il riutilizzo. L'art. 180.bis, del d. lgs n. 152/06 promuove iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti. In Italia diverse Regioni hanno disciplinato in tal senso e si è assistito alla apertura di diversi centri per il riuso.

Tuttavia, la disciplina finora adottata non è sufficiente a superare alcuni ostacoli. In particolare, permane il problema di comprendere quando fattivamente si ricada in un caso di riutilizzo (non ancora rifiuto) o di preparazione per il riutilizzo

(bene divenuto rifiuto) e, conseguentemente, quali sono in questo secondo caso le operazioni che permettono di far cessare lo status di rifiuto e le qualifiche che deve avere l'operatore che prepara per il riutilizzo.

In Italia non esistono obiettivi per il riutilizzo e/o preparazione per il riutilizzo e conseguentemente nessuna modalità del monitoraggio di questa attività.

Alcune di queste lacune potrebbero essere colmate attraverso l'emanazione dei regolamenti previsti al comma 2 dell'art. 180.bis, del d. lgs. n. 152/06.



# RIFIUTI DA COSTRUZIONE E DEMOLIZIONE



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Gli Stati membri devono mettere in atto misure per promuovere la demolizione selettiva in modo da assicurare la rimozione delle sostanze pericolose presenti in questi rifiuti e favorirne il riuso e il riciclaggio.
- Gli Stati membri devono assicurare la diffusione di impianti di selezione per i rifiuti da costruzione e demolizione per almeno le seguenti tipologie di rifiuti: legno, frazioni minerarie, metalli, vetro, plastica e il gesso.
- Entro il 2024 la Commissione dovrà valutare la possibilità di inserire target specifici di riciclaggio e preparazione al riutilizzo per i rifiuti da costruzione e demolizione. Ad oggi questi target includono anche il riempimento (“backfilling”).

## NOTE ESPLICATIVE

La Direttiva vigente prevede che *entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso.*

Tale disposizione non ha avuto impatti rilevanti ai fini della crescita della circolarità economica. Scarse sono le attività di effettivo riciclo di rifiuti da Costruzione e Demolizione (C&D), trovando sempre più diffusione la pratica della cosiddetta colmatazione, che in diversi casi ha celato vere e proprie attività di smaltimento. Anche per questo motivo si è proceduto a rivedere la definizione relativa alla colmatazione, che rimane un'operazione di recupero e non di riciclaggio.

La riforma segue un'iniziativa della Commissione che nel settembre 2016 ha pubblicato un Protocollo UE sulla gestione dei rifiuti da Costruzione e Demolizione, a valle di un processo partecipato con le categorie edili interessate.

Per promuovere il riciclaggio l'accordo prevede l'obbligo di provvedere alla separazione delle diverse frazioni merceologiche che compongono i rifiuti da C&D, di cui almeno il legno, frazioni minerarie, metalli, vetro, plastica e gesso.



## ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

La produzione di rifiuti da C&D negli ultimi due anni si è assestata ad oltre 38 Mt/a. Di queste oltre 29 Mt sono recuperate, raggiungendo così un tasso di recupero del 76,1%. La rendicontazione fornita dall'ISPRA dettaglia singolarmente i metalli, il vetro, la plastica, il legno e i rifiuti minerali presenti nei rifiuti da C&D, così come quelli riciclati. Si dovrà quindi monitorare anche la frazione di gesso presente in questo flusso di rifiuti. Per quanto riguarda la sua disciplina, in Italia il problema dei rifiuti da C&D è rimasto finora sostanzialmente confinato all'interno della stretta disciplina di gestione dei rifiuti: sono state introdotte disposizioni, risalenti al 1998, che individuano le operazioni del loro recupero; viene svolto il monitoraggio della gestione di tali rifiuti secondo le modalità indicate dalla disciplina europea; ed è stato inserito nel nostro ordinamento l'obiettivo di riciclo/recupero pari al 70% da raggiungere entro il 2020.

Sono invece del tutto assenti disposizioni relative alla raccolta selettiva delle diverse frazioni e solo recentemente sono state introdotte disposizioni per indirizzare gli

appalti pubblici verso l'incentivazione della prevenzione e/o il riciclaggio di rifiuti da C&D.

Pertanto, la previsione introdotta dalla riforma imporrà la necessità di aggiornare le modalità di rilascio di atti di assenso per i cantieri edili - che dovranno includere anche l'obbligo di separare le frazioni indicate e definire le modalità di raccolta -, nonché le forme di vigilanza e controllo sul rispetto di tale pratica.

In tale occasione potrebbero essere anche assunte specifiche misure per contrastare il non irrilevante fenomeno del dumping illegale di rifiuti da C&D, anche facilitato dalla presenza di un diffuso mercato nero non facile da reprimere, almeno avvalendosi degli strumenti al momento a disposizione.

La previsione di una raccolta differenziata di frazioni di rifiuto proveniente da C&D dovrebbe anche sollecitare una verifica sulla necessità di aggiornare il quadro normativo riguardante le operazioni di recupero.



## TARGET E DEROGHE



### SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Obiettivo di riciclaggio e preparazione per il riutilizzo 55% nel 2025, 60% nel 2030 e 65% nel 2035 dei rifiuti urbani prodotti. I target del 2035 saranno soggetti a revisione da parte della Commissione con la possibilità di innalzare i target.

- **DEROGHE AI TARGET:** vengono concessi 5 anni di deroga agli Stati membri che smaltiscono in discarica più del 60% e riciclano meno del 20% nel 2013, la deroga dovrà essere accompagnata da un piano di implementazione con criteri dettagliati.

### NOTE ESPLICATIVE

Questo è uno dei principali punti della riforma: l'innalzamento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani.

La normativa vigente impone di raggiungere entro il 2020, *la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 % in termini di peso.*

La riforma non solo alza gli obiettivi, ma li estende all'intera produzione di rifiuti urbani, nella loro variegata composizione. Per questi motivi viene conservato l'obbligo della raccolta differenziata delle frazioni principali, a cui si aggiungono alcuni prodotti (come i RAEE e le batterie, come previsto dalle rispettive direttive) e viene introdotta una definizione di rifiuto urbano, che non solo si articola per provenienza della produzione, ma anche per i materiali che principalmente lo compongono. Solo la consapevolezza di questa composizione plurima consente di attivare le misure per il riciclo dei rifiuti urbani.

L'unitarietà è data invece dal metodo di calcolo del riciclaggio dei rifiuti urbani.

Infatti, non potranno più essere applicate le quattro diverse metodologie di calcolo indicate dalla decisione 2011/753/UE, ossia:

1. preparazione per il riutilizzo e riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro;
2. preparazione per il riutilizzo e riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro e di altri tipi di rifiuti domestici o di rifiuti simili di altra origine;
3. preparazione per il riutilizzo e riciclaggio di rifiuti domestici;
4. preparazione per il riutilizzo e riciclaggio di rifiuti urbani.

In futuro dovrà essere utilizzata solo la metodologia indicata al numero 4.



### SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

*segue...*

### NOTE ESPLICATIVE

Inoltre, come si dirà più avanti viene stabilito in maniera uniforme tra gli Stati membri il momento in cui un determinato rifiuto diviene un bene riciclato.

Per gli Stati membri con basse performance nel riciclaggio, viene consentita una deroga temporale – non superiore a 5 anni – al raggiungimento degli obiettivi.

## ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

L'Italia ha finora adottato la metodologia di calcolo n. 2 della Decisione 2011/753/UE, ossia quella che prevede il confronto dato dalla quantità di alcune frazioni riciclate rispetto alla quantità stimata delle stesse frazioni presente nei rifiuti urbani. Secondo questa metodologia di calcolo il livello di riciclaggio si è assestato nel 2016 al 47,7%, con una crescita di oltre 3 punti percentuali negli ultimi 3 anni. Questo trend dovrebbe assicurare il raggiungimento dell'obiettivo del 50% al 2020.

Tuttavia i traguardi previsti per le scadenze successive impongono come metodologia di calcolo quella indicata dal punto 4 della succitata decisione, secondo cui la percentuale è data dal raffronto tra la quantità di rifiuti urbani riciclati con quella dei rifiuti urbani prodotti. Secondo il Rapporto dell'ISPRA 2017 sulla gestione dei rifiuti urbani, nel 2016 tenendo conto della metodologia 4 la percentuale di riciclaggio è stata pari al 42,2%, con una crescita di 2,3 percentuali negli ultimi 3 anni.

Seguendo questo trend gli obiettivi del 2025, 2030 e 2035 non verrebbero raggiunti. Occorre pertanto adottare misure per incrementare il riciclaggio dei rifiuti urbani.

In proposito, il primo elemento da tenere in considerazione è quello di aumentare la qualità della raccolta differenziata. Infatti tra il 2015 e il 2016, a fronte di un aumento di raccolta differenziata di 5 punti percentuali, si è registrato un incremento del riciclo di un solo punto percentuale. Ciò significa che ad un significativo aumento della raccolta differenziata non corrisponde necessariamente lo stesso incremento del riciclo.

Il secondo elemento da tenere in considerazione è quello di colmare i deficit impiantistici o strutturali che impediscono la corretta valorizzazione dei rifiuti urbani, in particolare per quanto riguarda gli impianti di trattamento della frazione biodegradabile, e l'allineamento delle aree in ritardo nella raccolta differenziata con perlomeno quelle che raggiungono la media nazionale.

A tal proposito è necessario procedere con solerzia all'aggiornamento delle pianificazioni regionali e a rivedere i relativi programmi di investimento.

Fondamentale è anche il sostegno la domanda di materiale riciclato, in particolare con misure che prevenivano oscillazioni dei prezzi tali da penalizzarne il mercato.



## METODO DI CALCOLO



### SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- L'accordo si basa su un unico metodo di calcolo basato sulla quantità di rifiuti urbani che entrano nell'impianto di riciclaggio. Questo unico metodo di calcolo potrà avere due punti di misurazione. Come regola gli Stati membri dovranno utilizzare l'input nel processo finale di riciclaggio, qualora questo non fosse possibile possono calcolare come riciclato l'output dell'impianto di selezione a cui dovranno essere dedotte le perdite fino al processo finale di riciclaggio.

- La possibilità di conteggiare come riciclato i rifiuti che ottengono una qualifica di end of waste.

- Gli Stati membri dovranno riportare il quantitativo di rifiuti che viene esportato fuori dall'UE e che condotto con modalità equivalenti a quello UE, viene conteggiato nei target di riciclo.

### NOTE ESPLICATIVE

Valutare come sta progredendo l'UE verso l'economia circolare richiede un sistema di misurazione uniforme per tutti gli Stati membri.

L'attuale assetto normativo, infatti, consente a ciascuno Stato di poter rappresentare una propria realtà, che non risulta comparabile con quella raffigurata dagli altri Stati, impedendo così di poter valutare l'efficacia delle misure assunte.

Questa situazione di incertezza viene superata imponendo a tutti gli Stati membri di utilizzare la medesima metodologia. L'accordo è convenuto sostanzialmente sulle proposte presentate dalla Commissione, ossia:

- il peso dei rifiuti urbani riciclati è inteso come il peso dei rifiuti che vengono immessi nel processo finale di riciclaggio;
- alternativamente si conteggiano come riciclati i rifiuti in uscita da un'operazione di cernita destinati a un processo finale di riciclaggio, sottratto il peso degli scarti prodotti nel processo finale di riciclaggio.

Queste operazioni non debbono essere necessariamente condotte nello Stato membro dove il rifiuto è prodotto, ma possono essere eseguite anche nel territorio degli altri Stati membri o di Paesi extracomunitari, sempre che le metodologie di trattamento siano considerate equivalenti a quelle riconosciute dall'UE riguardo al riciclaggio.

Vengono conteggiati ai fini del calcolo di riciclaggio anche i rifiuti che hanno ottenuto il riconoscimento end of waste.

Il valore per calcolare il riciclaggio rimane il peso dei materiali o dei prodotti processati.

Questa metodologia di calcolo si applica anche per misurare il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti da imballaggio, dei veicoli fuori uso, delle pile e accumulatori e dei RAEE.



## METODO DI CALCOLO

# ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

Il metodo adottato in Italia per il calcolo del materiale riciclato è sostanzialmente in linea con quanto previsto dall'accordo di dicembre. Nel nostro Paese, infatti, si tiene conto delle quantità in ingresso nell'impianto finale di riciclaggio, sottratti gli scarti generati.

Più complicato è, invece, operare lo stesso calcolo in caso di esportazioni di rifiuti in altri Paesi, che adottano una differente metodologia o che non abbiano individuato i cosiddetti processi finali di riciclaggio. Probabilmente per queste ipotesi occorrerà definire norme di armonizzazione.

## COMUNICAZIONE PREVENTIVA

### SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Viene introdotto questo meccanismo da parte della Commissione per monitorare i progressi degli Stati membri nel raggiungere e i target fissati dalla Direttiva quadro e dalla Direttiva discariche. La Commissione potrà pubblicare la lista degli Stati membri a rischio di non raggiungere gli obiettivi e dare raccomandazioni per migliorarne le performance.

### NOTE ESPLICATIVE

Il pacchetto sull'economia circolare si propone di portare tutti gli Stati membri agli stessi livelli di performance. Questo permette di massimizzare gli impatti positivi della riforma su tutto il territorio dell'UE e di creare un mercato circolare più forte e più capace di autoprogredire.

Tuttavia può capitare che qualche Stato rimanga indietro o non riesca a crescere in modo sufficiente e, quindi, possa incorrere in una violazione della Direttiva.

Il sistema della Comunicazione preventiva vuole prevenire il ricorso a strumenti sanzionatori prevedendo misure di supporto e sollecitazione, stimolando l'adozione di misure idonee a colmare i ritardi. Il modello agisce preventivamente, disponendo dei rapporti negli anni prima della scadenza degli obiettivi, aventi ad oggetto per ogni Paese lo stato di attuazione delle politiche sui rifiuti e lo stato di avanzamento rispetto agli obiettivi.

Sulla base di tali rapporti, nei confronti degli stati in ritardo si attivano misure di accompagnamento e supporto per definire un programma di azioni funzionali al raggiungimento degli obiettivi.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Le operazioni di smaltimento presenti all'allegato I della Direttiva quadro includono tra le altre la discarica, l'incenerimento senza recupero energetico e altri tipi di operazioni come il lagunaggio già vietate in diversi Paesi della UE. L'accordo chiede alla Commissione di valutare le operazioni sulla base dei principi di protezione dell'ambiente e della salute umana. Qualora lo ritenesse opportuno potrà presentare restrizioni o regolamentazioni specifiche per queste operazioni
- Entro il 2024 nella review generale la Commissione dovrà valutare la possibilità di introdurre un target massimo per le operazioni di smaltimento.

## NOTE ESPLICATIVE

L'accordo si propone di svolgere un riesame delle operazioni di smaltimento riportate nell'elenco di cui all'allegato I della Direttiva quadro.

### ALLEGATO I OPERAZIONI DI SMALTIMENTO

- D 1 Deposito sul o nel suolo (ad es. discarica, ecc.)*
- D 2 Trattamento in ambiente terrestre (ad es. biodegradazione di rifiuti liquidi o fanghi nei suoli, ecc.)*
- D 3 Iniezioni in profondità (ad es. iniezione dei rifiuti pompabili in pozzi, in cupole saline o in faglie geologiche naturali, ecc.)*
- D 4 Lagunaggio (ad es. scarico di rifiuti liquidi o di fanghi in pozzi, stagni o lagune, ecc.)*
- D 5 Messa in discarica specialmente allestita (ad es. sistemazione in alveoli stagni separati, ricoperti e isolati gli uni dagli altri e dall'ambiente, ecc.)*
- D 6 Scarico dei rifiuti solidi nell'ambiente idrico eccetto l'immersione*
- D 7 Immersione, compreso il seppellimento nel sottosuolo marino*
- D 8 Trattamento biologico non specificato altrove nel presente allegato, che dia origine a composti o a miscugli che vengono eliminati secondo uno dei procedimenti indicati da D 1 a D 12*
- D 9 Trattamento fisico-chimico non specificato altrove nel presente allegato, che dia origine a composti o a miscugli che vengono eliminati secondo uno dei procedimenti indicati da D 1 a D 12 (ad es. evaporazione, essiccazione, calcinazione, ecc.)*
- D 10 Incenerimento a terra*
- D 11 Incenerimento in mare (\*)*
- D 12 Deposito permanente (ad es. sistemazione di contenitori in una miniera)*



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

segue...

## NOTE ESPLICATIVE

*D 13 Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni indicate da D 1 a D 12 (\*\*)*

*D 14 Ricondizionamento preliminare prima di una delle operazioni indicate da D 1 a D 13*

*D 15 Deposito preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D 1 a D 14 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti) (\*\*\*)*

*(\*) Questa operazione è vietata dalla normativa UE e dalle convenzioni internazionali.*

*(\*\*) In mancanza di un altro codice D appropriato, può comprendere le operazioni preliminari precedenti allo smaltimento, incluso il pretrattamento come, tra l'altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pellettizzazione, l'essiccazione, la triturazione, il condizionamento o la separazione prima di una delle operazioni indicate da D 1 a D 12.*

*(\*\*\*) Il deposito temporaneo è il deposito preliminare a norma dell'articolo 3, punto 10.*

Con la riforma viene dato alla Commissione un nuovo compito, che prevede l'analisi degli impatti delle diverse operazioni di smaltimento e che dovrà portare a definire eventuali limitazioni o restrizioni. In linea con ciò, dovrà essere eseguito anche l'altro compito assegnato alla Commissione, ossia quello di proporre la determinazione di un obiettivo massimo per lo smaltimento dei rifiuti. Questa proposta dovrà essere presentata nel 2024.

## ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

L'Italia è in linea con la disciplina europea sia per quanto riguarda la classificazione delle operazioni di smaltimento. Eventuali modifiche che saranno proposte a seguito dell'esecuzione dei compiti assegnati alla Commissione dovranno essere recepite nell'ordinamento interno.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Si sollecitano le attività di decontaminazione dei rifiuti pericolosi per favorirne il riciclaggio di alta qualità. Ciò potrà avvenire sia prima che durante l'attività di recupero. Gli Stati membri dovranno prendere misure adeguate per rimuovere le sostanze pericolose dai rifiuti pericolosi per favorirne il recupero in linea con la gerarchia dei rifiuti.
- Vengono rafforzate le norme che richiedono la separazione dei rifiuti pericolosi e il loro divieto di essere mischiati.

## ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

Per quanto riguarda la riduzione della pericolosità dei rifiuti, il tema dovrebbe essere incluso nei programmi di prevenzione. Il programma di prevenzione nazionale fa riferimento solo alla riduzione della produzione dei rifiuti pericolosi, in termini quantitativi, ma non qualitativi.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Vengono rafforzati gli obblighi di raccolta separata per gli oli usati.
- Viene data priorità alla rigenerazione rispetto ad altri tipi di trattamento che fino ad oggi includevano anche l'incenerimento.
- Entro il 2022 la Commissione europea dovrà valutare la possibilità di presentare target obbligatori per la rigenerazione degli oli usati.
- Gli Stati membri avranno l'obbligo di riportare i dati sugli oli minerali, sintetici e industriali immessi sul mercato nonché sugli oli raccolti e trattati ogni anno.

## NOTE ESPLICATIVE

La gestione degli oli usati è già disciplinata dalla attuale Direttiva.

### *Articolo 21*

#### *Oli usati*

- 1. Fatti salvi gli obblighi riguardanti la gestione dei rifiuti pericolosi di cui agli articoli 18 e 19, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che:  
a) gli oli usati siano raccolti separatamente, laddove ciò sia tecnicamente fattibile;  
b) gli oli usati siano trattati in conformità degli articoli 4 e 13;  
c) laddove ciò sia tecnicamente fattibile ed economicamente praticabile, gli oli usati con caratteristiche differenti non siano miscelati e gli oli usati non siano miscelati con altri tipi di rifiuti o di sostanze, se tale miscelazione ne impedisce il trattamento.*
- 2. Ai fini della raccolta separata di oli usati e del loro trattamento adeguato, gli Stati membri possono, conformemente alle loro condizioni nazionali, applicare ulteriori misure quali requisiti tecnici, la responsabilità del produttore, strumenti economici o accordi volontari.*
- 3. Se gli oli usati, conformemente alla legislazione nazionale, devono essere rigenerati, gli Stati membri possono prescrivere che tali oli siano rigenerati se tecnicamente fattibile e, laddove si applichino gli articoli 11 o 12 del regolamento (CE) n. 1013/2006, limitare le spedizioni transfrontaliere di oli usati dal loro territorio agli impianti di incenerimento o coincenerimento al fine di dare priorità alla rigenerazione degli oli usati.*



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

segue...

## NOTE ESPLICATIVE

L'accordo mira ad eliminare l'accertamento della condizione di fattibilità riguardo l'obbligo della raccolta separata e di rafforzare l'obbligo di reporting annuale da parte degli Stati membri sull'immesso nel mercato e sulle modalità di gestione degli oli usati.

Nell'ottica di incrementare l'economia circolare, è dato il compito alla Commissione di presentare entro il 2022 target obbligatori sulla rigenerazione degli oli, che assurgono a pratica preferibile alle altre modalità di trattamento.

## ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

La disciplina della gestione degli oli usati è rintracciabile in due norme primarie: l'art. 216.bis e l'art. 236 del d.lgs. n. 152/06.

Con il primo si provvede a recepire gran parte delle disposizioni dell'art. 21, della Direttiva 2008/98/UE, riconoscendo la necessità di perseguire primariamente la rigenerazione e solo in subordine il recupero energetico e, infine, lo smaltimento nel rispetto delle norme a tutela dell'ambiente e della salute. Il secondo articolo, invece, provvede a recepire l'altra previsione della Direttiva quadro: assicurare la loro raccolta separata.

Ciò avviene attraverso il riconoscimento del Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (CONOU), al quale è attribuito il

compito di razionalizzare e organizzare la gestione degli oli minerali usati, da avviare obbligatoriamente alla rigenerazione tesa alla produzione di oli base.

Secondo il Rapporto Italia del Riciclo 2017, questo modello nel 2016 su un immesso al consumo di 401 kt di oli minerali ha assicurato:

- la raccolta di 177 kt di oli minerali usati nel 2016;
- di cui 173 kt sono state avviate alla rigenerazione, producendo 116 kt di olio base a specifica;
- e 226 t inviata alla termodistruzione.

Questo modello gestionale, per come è strutturato, si configura come un modello di EPR. Pertanto, il settore dovrebbe adeguarsi ai criteri generali sull'EPR introdotti dalla riforma.

Il modello italiano non prevede il raggiungimento di obiettivi minimi, pertanto dovrebbe allinearsi a quelli che in futuro potrebbero essere posti dal legislatore comunitario.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- **Obbligo raccolta separata entro il 2023.**
- La possibilità agli Stati membri di raccogliere insieme al rifiuto organico altri tipi di rifiuti con le stesse proprietà di compostabilità e biodegradabilità
- Definito un metodo di calcolo specifico per il calcolo del riciclo del rifiuto organico. È stata sancita l'eliminazione dal calcolo del riciclo delle quantità gestite con il Trattamento Meccanico Biologico (TMB) a partire dal 2027.
- Gli Stati membri dovranno prendere misure adeguate per favorire il riciclaggio dei rifiuti organici con alti standard di qualità, incoraggiare il compostaggio domestico e promuovere l'uso dei materiali prodotti dal riciclo del biowaste.
- La Commissione dovrà richiedere all'Organismo Europeo di standardizzazione di sviluppare uno standard europeo di qualità per il rifiuto organico che entra negli impianti di riciclo.

## NOTE ESPLICATIVE

È previsto un radicale riordino della disciplina disposta dalla Direttiva quadro.

### *Articolo 22 Rifiuti organici*

*Gli Stati membri adottano, se del caso e a norma degli articoli 4 e 13, misure volte a incoraggiare:*

- a) la raccolta separata dei rifiuti organici ai fini del compostaggio e dello smaltimento dei rifiuti organici;*
- b) il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale;*
- c) l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti dai rifiuti organici.*

*La Commissione effettua una valutazione sulla gestione dei rifiuti organici in vista di presentare una proposta, se opportuno. La valutazione esamina l'opportunità di definire requisiti minimi per la gestione dei rifiuti organici e criteri di qualità per il composto e il digestato prodotto dai rifiuti organici, al fine di garantire un livello elevato di protezione per la salute umana e l'ambiente.*

L'accordo ricomprende nei rifiuti biodegradabili quelli dei giardini e parchi, i rifiuti alimentari e delle cucine prodotti da nuclei domestici, quelli provenienti dagli uffici, ristoranti, vendita all'ingrosso, mense, punti vendita al dettaglio e i rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare e altri rifiuti con caratteristiche simili di biodegradabilità.

L'accordo oltre a definire l'obbligo della sua raccolta differenziata (entro il 2023), interviene su diversi aspetti del settore.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

*segue...*

## NOTE ESPLICATIVE

Spingendo il compostaggio domestico e il progressivo abbandono del Trattamento Meccanico Biologico (a partire 2027).

Il materiale raccolto dovrà essere destinato al compostaggio e/o alla digestione anaerobica, ma allo stesso tempo il testo concordato ricorda come dai rifiuti biodegradabili sia possibile ottenere anche altri prodotti.

La disciplina prevista dall'art. 21 dovrà inoltre essere integrata con la proposta di regolamento europeo sui fertilizzanti - COM(2016) 157 final - che definisce criteri di qualità del prodotto compostato o digestato.

Anche per raggiungere tali standard l'accordo sollecita la Commissione di attivare all'Organismo Europeo di standardizzazione di sviluppare uno standard europeo di qualità per il rifiuto organico che entra negli impianti di riciclo.

Nel testo dell'accordo si inserisce, inoltre, la possibilità di allargare la raccolta differenziata alle bioplastiche che hanno stesse caratteristiche di compostabilità dei rifiuti organici.

È opportuno, al riguardo, ricordare che è in corso di approvazione il regolamento sui fertilizzanti che determina i criteri per trasformare i rifiuti organici in materie prime che escono dalla qualifica di rifiuto.



# ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

Secondo il Rapporto Italia del Riciclo 2017, in Italia la raccolta differenziata della frazione organica è in continua crescita da oltre 20 anni. Considerando l'evoluzione tra il 2011 e il 2016, in Italia la quantità raccolta di frazione organica (umida e verde) presenta un trend in costante aumento, passando da 4,5 Mt a 6,5 Mt, +2 Mt rispetto al 2011. In termini di raccolta pro-capite essa ha raggiunto i 107,6 kg per abitante anno. La frazione organica da sempre rappresenta la porzione principale dei rifiuti urbani raccolti e avviati a riciclaggio, con una percentuale che è passata dal 40% del 2011 al 41,2% del 2016.

Secondo quanto pubblicato dal Consorzio Italiano Compostatori (CIC), la quota maggioritaria della frazione organica è rappresentato dalla frazione umida (con percentuali in crescita tra il 2011 e il 2016 e sempre superiori al 60%), mentre la quota di frazione verde (altra componente dei rifiuti da frazione organica) si è assestata sotto il 40%.

Nel 2016 sono state trattate 7 Mt di rifiuti organici, comprendendo, oltre

alla frazione umida e verde, anche i fanghi e altri rifiuti organici. Rispetto al 2015 si osserva un incremento dell'8% del totale dei rifiuti trattati, imputabile principalmente all'aumento dei volumi gestiti negli impianti integrati (aerobico/anaerobico) che ammonta a +566 kt.

Secondo ISPRA gli impianti di compostaggio hanno prodotto nel 2016 circa 1,6 Mt di compost che, dal punto di vista normativo, è classificato come Ammendante Compostato. La produzione di Compost si concentra soprattutto sull'Ammendante Compostato Misto con 1,1 Mt (circa 70,4% del totale prodotto) e Ammendante Compostato con Verde con 293 kt (pari a circa il 18,6%). Infine, gli altri ammendanti (ammendante compostato con fanghi, ammendanti vegetali non compostati, compost fuori specifica), pari a circa 174 kt, rappresentano l'11% del totale degli ammendanti prodotti.

Nel nostro Paese – in particolare al Centro e al Sud – si riscontra una significativa carenza di impianti di compostaggio/digestione anaerobica.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- La Commissione potrà presentare linee guida sull'interpretazione della Direttiva quadro e dovrà presentarle obbligatoriamente sulla definizione di riempimento e rifiuto urbano.
- La Commissione dovrà organizzare un periodo scambio di informazioni e best practice tra gli Stati membri sull'implementazione e l'attuazione della Direttiva.

## NOTE ESPLICATIVE

La corretta e uniforme applicazione della riforma è fondamentale per procedere verso l'economia circolare, per questo è stata prevista in capo alla Commissione la facoltà di redigere delle linee guida sull'interpretazione del testo coordinato delle direttive.

Questo esercizio è stato già svolto dalla Commissione successivamente all'emanazione della Direttiva 2008/98/UE e ha fornito un utile orientamento per gli operatori e per i decisori.

Anche l'avanzamento tecnologico ha una notevole importanza. Obiettivi ambiziosi potranno essere ottenuti solo se si sviluppano nuove soluzioni tecniche e/o logistiche di gestione dei rifiuti, ma anche e soprattutto per la prevenzione e la progettazione di nuovi prodotti e/o nuovi materiali.

In tale contesto una raccolta e una diffusione delle buone pratiche e delle migliori tecnologie non solo permette a tutti i soggetti interessati di accedere alle stesse opportunità, ma anche di stimolare ulteriori avanzamenti e miglioramenti nelle pratiche e modalità gestionali e operative.

## **2. DIRETTIVA "IMBALLAGGI"**



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Revisione degli elementi essenziali entro il 2020 per migliorare la riciclabilità e il recupero degli imballaggi.

- Favorire l'immissione sul mercato di imballaggi riutilizzabili mettendo in atto azioni quali l'utilizzo di schemi deposito, uso di strumenti economici e la possibilità di adottare target quantitativi. La Commissione europea entro il 2019 dovrà presentare una metodologia per il calcolo uniforme del riuso degli imballaggi e valutare nella clausola di revisione nel 2024 la possibilità di introdurre target per il riuso.

- La preparazione per il riutilizzo non viene conteggiata per il raggiungimento dei target, tranne la preparazione per il riutilizzo dei pallet di legno.

## NOTE ESPLICATIVE

La revisione degli elementi necessari a migliorare la riciclabilità e il recupero degli imballaggi è valida per tutte le tipologie di imballaggio ma è sicuramente propedeutica al lavoro che la Commissione ha annunciato di voler fare con la Strategia europea per la plastica. In tale comunicazione, infatti, si prevede di avviare i lavori di revisione della Direttiva imballaggi per fare in modo che entro il 2030 gli imballaggi in plastica immessi sul mercato possano essere riutilizzabili e riciclabili.

Rispetto al testo attualmente vigente il testo dell'accordo introduce in modo esplicito il tema degli imballaggi riutilizzabili dando delle indicazioni sulle misure che gli Stati membri possono mettere in campo per incentivarne l'immissione sul mercato e indicando una scadenza temporale per individuare una metodologia per il calcolo del riuso degli imballaggi.



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

	2025 %	2030 %
<b>GENERALE</b>	65	70
Plastica	50	55
Legno	25	30
Materiali ferrosi	70	80
Alluminio	50	60
Vetro	70	75
Carta e cartone	75	85

## NOTE ESPLICATIVE

L'attuale Direttiva imballaggi prevede i seguenti target:

- entro il 31 dicembre 2008 sarà riciclato almeno il 55% e fino all'80% in peso dei rifiuti di imballaggio;
- entro il 31 dicembre 2008 saranno raggiunti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio per i materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio:
  - 60% in peso per il vetro;
  - 60% in peso per la carta e il cartone;
  - 50% in peso per i metalli;
  - 22,5% in peso per la plastica, tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica;
  - 15% in peso per il legno.

Pertanto, la riforma cancella il valore massimo di riciclaggio, prevedendo solo un obiettivo minimo da raggiungere.



## ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

L'Italia ha predisposto un sistema di gestione degli imballaggi aperto alla concorrenza, in cui un produttore può scegliere di organizzare da solo la raccolta e il trattamento dei rifiuti degli imballaggi dallo stesso immessi nel mercato, di aderire ad un consorzio appositamente istituito o di aderire al sistema Conai, che si articola in 6 consorzi per ogni diversa filiera di materiale utilizzato per gli imballaggi.

La legge italiana ha recepito gli stessi obiettivi di recupero e riciclaggio indicati dalla Direttiva imballaggi vigente, tranne che per gli imballaggi di legno e di plastica, rispetto ai quali ha stabilito obiettivi di riciclo più performanti (35% il legno e 26% la plastica).

I livelli di riciclo e di recupero raggiunti superano ampiamente quelli indicati dalla Direttiva imballaggi. Nel 2016, 8,4 Mt di rifiuti da imballaggio sono stati avviati a riciclo (il 3% in più rispetto al 2015) pari al 67% dell'impresso al consumo. A ciò si somma 1,4 Mt di rifiuti di imballaggio portati a recupero energetico per un valori pari all'11% rispetto all'impresso al consumo. Complessivamente il recupero nel 2016 è stato pari al 78,2%.

Gli attuali obiettivi di riciclo risultano raggiunti anche per le singole filiere.

### AVVIO AL RICICLO DEGLI IMBALLAGGI

Fonte CONAI

	2014		2015		2016	
	kt	%	kt	%	kt	%
ACCIAIO	336	72,5	348	73,4	360	77,5
ALLUMINIO	47	74	47	70	49	73
CARTA	3.482	79	3.653	80	3.752	80
LEGNO	1.553	59	1.641	60	1.705	61
PLASTICA	790	38	867	41	894	41
VETRO	1.615	70	1.661	70,9	1.688	71,4
<b>TOTALE</b>	<b>7.822</b>	<b>65</b>	<b>8.216</b>	<b>67</b>	<b>8.448</b>	<b>67</b>

Secondo questi dati, dunque, ferma restando l'attuale metodologia di calcolo gli obiettivi indicati per 2025 sono già stati raggiunti da tutte le filiere, tranne per quella della plastica. Per la scadenza del 2030, invece, risultano aver già oggi raggiunto gli obiettivi il settore dell'alluminio e quello del legno.

# **3. DIRETTIVA "DISCARICHE"**



## SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- Introduzione del seguente metodo di calcolo uniforme per il conferimento in discarica:

*Ai fini del calcolo del raggiungimento dell'obiettivo di cui all'articolo 5, paragrafi 5 e 6, viene considerato:*

- a) il peso dei rifiuti urbani generati e diretti in discarica in un dato anno civile;*
- b) il peso dei rifiuti derivanti da operazioni di trattamento prima del riciclo o di altro recupero dei rifiuti urbani, come la cernita o il trattamento meccanico biologico, che viene successivamente messo in discarica;*
- c) il peso dei rifiuti urbani che entrano nelle operazioni di smaltimento dell'incenerimento o nelle operazioni di stabilizzazione per essere successivamente messi in discarica;*

*Non viene considerato il peso dei rifiuti prodotti durante il riciclaggio o altre operazioni di recupero dei rifiuti urbani che sono collocati in discarica.*

*2. Gli Stati membri istituiscono un sistema efficace di controllo della qualità e tracciabilità dei rifiuti urbani collocati in discarica per garantire che siano soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo. Possono utilizzare a tal fine il sistema istituito conformemente all'articolo 11 bis, paragrafo 4, della Direttiva 2008/98/CE.*

*3. Qualora i rifiuti urbani siano inviati in conformità del regolamento (CE) n. 1013/2006 in un altro Stato membro o esportati dall'Unione ai fini della messa in discarica, sono imputati alla quantità di rifiuti collocati in discarica, conformemente al paragrafo 1 del presente Articolo, dallo Stato membro nel quale sono stati raccolti tali rifiuti.*

- Gli Stati membri devono mettere in atto azioni adeguate per impedire che i rifiuti riciclabili e recuperabili non siano conferiti in discarica entro 2030.

## NOTE ESPLICATIVE

Oggi non esiste un metodo di calcolo uniforme tra gli Stati membri. L'accordo colma questo vuoto, rendendo così possibile un confronto tra gli Stati membri e una valutazione complessiva della riduzione del conferimento in discarica.



## TARGET



### SINTESI DELL'ACCORDO A TRE DEL 17/18 DICEMBRE 2017

- **TARGET:** Il conferimento in discarica entro il 2035 non potrà superare il 10% del peso dei rifiuti urbani prodotti.
- **DEROGA:** Gli Stati membri che conferiscono in discarica più del 60% nel 2013 possono ottenere ulteriori 5 anni per raggiungere il target. Gli Stati membri che richiedono questa deroga entro il 2035 non potranno comunque conferire in discarica più del 25% del peso dei rifiuti urbani prodotti.

### NOTE ESPLICATIVE

Nella vigente Direttiva non sono previsti target di riduzione del conferimento in discarica.

Il testo dell'accordo, al contrario, prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché entro il 2035 la quantità di rifiuti conferiti sia ridotta al 10%.

Il 10% è commisurato alla quantità totale dei rifiuti urbani prodotti in un dato anno.

## ATTUALE SITUAZIONE ITALIANA

Secondo l'ultimo rapporto pubblicato da ISPRA, i rifiuti urbani smaltiti in discarica, nel 2016, ammontano a circa 7,4 Mt, facendo registrare, rispetto alla rilevazione del 2015, una riduzione di circa il 5%, pari a quasi 390 kt di rifiuti.

Analizzando il dato per macroarea geografica, si osserva che la riduzione maggiore è riferibile al Nord (-13%), dove circa 250 kt in meno di rifiuti sono smaltite in discarica. Al Centro (-4%) ed al Sud (-2%) si registrano riduzioni dello smaltimento più contenute, ma, comunque, significative.

Lo smaltimento complessivo di rifiuti urbani nel 2016 è sceso al 25% dei rifiuti totalmente prodotti, con una riduzione di 6 punti percentuali rispetto al 2014. Diverse Regioni sembrano aver già raggiunto l'obiettivo indicato per il

2035 dall'accordo, tuttavia il rapporto dell'ISPRA osserva che i dati riportati conteggiano come rifiuti smaltiti nella singola Regione anche quelli provenienti da altre. Pertanto, occorre affinare le modalità di reporting per comprendere quali sono i gap che dovranno essere colmati dalle singole Regioni per armonizzare le rispettive performance.

Ciò premesso, si può osservare già adesso che esistono situazioni di forte ritardo, rispetto alle quali occorre intervenire. Come ad es. il Molise (90%), la Sicilia (80%), la Calabria (58%), l'Umbria (57%), le Marche (49%) e la Puglia (48%).



**FONDAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

Via Garigliano 61 A - 00198 Roma

Tel. +39 06 81 14 815

info@susdef.it

Publicazione stampata su carta 100% riciclata certificata FSC®



CON IL SUPPORTO DI:

**cobat**



**enel**

**FISE ASSOAMBIENTE**  
Associazione Imprese Servizi Ambientali



**Remedia**  
PREFERIBILI PER CARBONIO

[www.fondazionevilupposostenibile.org](http://www.fondazionevilupposostenibile.org)