

Audizione di FISE Assoambiente e FISE Unicircular
SU
Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

presso
VIII Commissione
(Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)
Camera dei Deputati

Roma, 3 febbraio 2021

Assoambiente e Unicircular rappresentano in FISE (Federazione Imprese Servizi) le Associazioni a cui aderiscono le imprese che operano nel comparto ambientale.

FISE Assoambiente è l'Associazione che rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese che operano in Italia nel settore dei servizi di igiene ambientale e della gestione (raccolta, recupero e smaltimento) dei rifiuti urbani e rifiuti speciali, pericolosi e non, nonché delle bonifiche.

L'Associazione stipula da oltre 60 anni il CCNL di categoria per le imprese private del settore dei servizi ambientali, applicato a circa il 45% degli addetti del comparto e ricopre ruolo attivo, essendo una delle fonti istitutive, nella gestione del Fondo Pensione "Previambiente" e del Fondo Sanitario Integrativo del sistema sanitario nazionale denominato "FASDA", che erogano prestazioni in favore dei dipendenti delle aziende e "Fondo di solidarietà bilaterale" nell'obiettivo di prevedere un sistema di ammortizzatori sociali, in attuazione delle previsioni di cui al D.Lgs. n. 148/2015 ("Jobs Act").

FISE UNICIRCULAR è l'Associazione che rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese e le Associazioni che svolgono attività a supporto dello sviluppo dell'economia circolare tra cui: recupero di materia dai residui e dai rifiuti, riciclaggio e produzione di materie e prodotti secondari, utilizzo di questi ultimi nei propri cicli di produzione e/o di consumo, preparazione per il riutilizzo di beni, componenti e articoli, servizi all'economia circolare, ecc.

Obiettivo specifico dell'Associazione consiste nella promozione del riciclo e dell'economia circolare come elemento strategico di uno sviluppo sostenibile.

Insieme alla Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, ogni anno UNICIRCULAR realizza il Rapporto "L'Italia del Riciclo", giunto alla 10° Edizione, che fornisce un quadro complessivo sul riciclo dei rifiuti in Italia, le tendenze in atto e le dinamiche dei mercati dei materiali riciclati, attraverso l'analisi dettagliata di quindici filiere del riciclo e del recupero e un approfondimento sui temi di particolare rilievo per il settore.

Osservazioni e proposte sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Conte
(trasmessa alla Presidenza il 15 gennaio 2021)

1. PREMESSA

Il Piano “**Next generation Italia**” è un passaggio cruciale e un’occasione irripetibile per accompagnare il nostro Paese verso modelli di produzione, sviluppo e consumo più sostenibili e resilienti, in quanto circolari. È per questo che l’Europa stessa, per accedere ai fondi messi a disposizione, ha fissato il paletto del 37% come quota minima di risorse da destinare a progetti “green”.

Un fattore determinante per la riuscita di questo Piano è che esso sia il frutto di un lavoro condiviso anche con le categorie delle imprese e che esso esprima una visione di lungo periodo, che non si riduce ad una questione di cifre, ma che deve saper cogliere l’opportunità per imprimere al settore dei rifiuti quella svolta, da tutti auspicata, basata su una visione strategica dei fabbisogni e degli investimenti da realizzare.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), come dice il nome, oltre al rilancio del Paese in termini economici ed occupazionali deve **creare le condizioni per una sua resilienza**: nel caso dei rifiuti, questo significa rendere l’Italia nel complesso più indipendente dagli approvvigionamenti dall’estero di materie prime ed energia, sostituendole il più possibile con quelle recuperate dai rifiuti, e costruire un sistema di gestione dei rifiuti più autosufficiente e funzionale, colmando i gap impiantistici tra le varie aree del Paese e rispetto all’estero. Significa inoltre rendere il sistema del riciclo meno esposto ai cambiamenti del mercato e agli shock esterni, come purtroppo è accaduto in questo periodo di pandemia. Significa infine implementare quelle riforme, chieste anche dall’Europa, necessarie per catalizzare gli investimenti delle imprese del settore.

Il Green New Deal e il nuovo Piano di azione europeo per l’economia circolare (CEAP) spingono sulla possibilità, da tempo invocata dalle imprese del settore, di prevedere opportune riforme e leve di mercato per la transizione ad una economia circolare, passando ad esempio dalla concezione di una fiscalità che penalizza il consumo ad una che incentiva il riciclo e la preparazione per il riutilizzo e assicurando al contempo la massima semplificazione procedurale per la realizzazione e la riconversione degli impianti.

Con il recente recepimento della nuova Direttiva quadro sui rifiuti, il Governo italiano si è purtroppo semplicemente limitato ad elencare in un allegato al decreto legislativo (Dlgs. 116/2020) le misure da impiegare per incentivare l’applicazione della gerarchia dei rifiuti, senza realmente attuarne alcuna, ma anzi accumulando ritardi nell’emanazione di decreti attuativi, come quelli sull’End of Waste, fondamentali per l’economia circolare. Anche nei provvedimenti successivi (DL Semplificazioni, Legge di Bilancio) si è persa l’occasione per semplificare e incentivare questo settore. **Il Recovery plan potrebbe rappresentare davvero l’ultima occasione per farlo.**

1. IL PNRR

1.1 I Rifiuti e gli Impianti

Secondo una recentissima ricerca realizzata dal Laboratorio REF Ricerche⁽¹⁾, subito dietro l'ammmodernamento di ospedali e al sostegno al Sistema Sanitario Nazionale, i cittadini italiani vorrebbero che le risorse europee venissero impiegate per contrastare il cambiamento climatico (38%) e realizzare gli impianti per riciclare i rifiuti (33%).

Eppure, se si guarda la componente del Piano "**Agricoltura sostenibile ed economia circolare**" nell'ambito della Missione 2, l'attuale schema di programma appare privo di indicazioni circa elementi di natura economica ed industriale che sono fondamentali per l'industrializzazione del settore della gestione dei rifiuti e per superare il deficit impiantistico cronico del nostro Paese.

Anzitutto, ci si riferisce all'agricoltura (prima linea di azione) come se fosse, non si vuol dire l'unico, ma il settore principale per attuare l'economia circolare, mentre quest'ultima riguarda ogni settore produttivo. Per quanto riguarda poi la linea di azione "*Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti*" i fondi previsti per il completamento e l'ammmodernamento degli impianti, allo stato attuale dei lavori – ossia un miliardo e mezzo di euro nell'arco di 6 anni - sono di per sé poca cosa rispetto agli investimenti necessari a colmare il gap attuale, stimato in circa 10 miliardi dall'associazione di settore⁽²⁾.

In realtà, la difficoltà maggiore in Italia per la realizzazione e conduzione degli impianti non viene tanto da una mancanza di fondi, quanto dagli **ostacoli burocratici e dal clima negativo di sfiducia** e sospetto che si è stratificato intorno alla gestione dei rifiuti e che coinvolge tutti, dai cittadini, alla pubblica amministrazione centrale e locale, agli enti di controllo. Tutto ciò rende difficile se non impossibile la programmazione degli impianti per le autorità pubbliche e degli investimenti per le imprese private, ed impedisce una efficace e leale collaborazione pubblico-privato.

Ne è un segnale probabile il fatto che nello schema di Piano sia totalmente assente ogni riferimento ad una programmazione, basata sulla gerarchia dei rifiuti, che includa la scelta delle tipologie impiantistiche e dei progetti da realizzare per far fronte all'emergenza rifiuti. Ad esempio, si legge che "*gli interventi previsti sono volti in particolare ad affrontare situazioni critiche nella gestione dei rifiuti nelle grandi aree metropolitane del Centro e Sud Italia (ad esempio Città metropolitane di Roma Capitale, Napoli, Bari, Reggio Calabria e Palermo)*", senza spiegare come. Si teme che dietro queste parole si celi solo la riproposizione di esperienze fallimentari come i TMB (peraltro presenti in una versione precedente del Piano ed ora opportunamente scomparsi almeno sulla carta).

Il PNRR proposto si limita, almeno allo stato attuale, all'elencazione di una serie di interventi estemporanei, non coordinati e privi di un chiaro disegno di stimolo, accompagnamento e supporto alla transizione a modelli di produzione e distribuzione circolari, di un quadro che individui flussi prioritari, obiettivi, scadenze, misure di intervento efficaci e consistenti, sulla base delle risorse disponibili. Vengono citati "*l'incremento della raccolta e del recupero dei Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE); la chiusura del ciclo di gestione dei fanghi di depurazione prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane; la creazione di poli di trattamento per il recupero dei rifiuti prodotti da grandi utenze*" tralasciando flussi considerati prioritari dal nuovo Piano d'azione europeo per l'economia circolare (tessili, rifiuti da costruzione e demolizione, plastiche...). Nessun accenno neanche ai veicoli fuori uso, altra filiera su cui è necessaria una visione prospettica per le trasformazioni cui sta andando incontro il mercato.

L'attuale impostazione sembra più dettata dall'esigenza di "riempire delle caselle" e allocare trasversalmente le risorse, piuttosto che offrire una **visione strategica** che metta al centro i rifiuti e l'economia circolare per una ripresa duratura e resiliente dell'economia. Persino argomenti fondamentali come prevenzione, ricerca, ecodesign rimangono trascurati (se si eccettua la misura "transizione 4.0" - dove, negli investimenti innovativi delle imprese in sostenibilità, potrebbero rientrare anche queste tipologie di investimenti).

I nuovi obiettivi europei di Economia Circolare impongono al nostro Paese di superare i gap infrastrutturali per il recupero e lo smaltimento degli stessi ma - nonostante un trend di produzione più o meno stabile per i rifiuti urbani ed in crescita per i rifiuti speciali - negli ultimi anni si è registrata una diminuzione del numero degli impianti (circa 396 secondo dati ISPRA), inclusi gli impianti di incenerimento (da 39 nel 2017 a 38 nel 2018) e gli impianti di digestione anaerobica (da 24 nel 2017 a 23 nel 2018). Con riferimento ai rifiuti urbani, i volumi sottoposti ad incenerimento rimangono sostanzialmente stabili intorno al 18% della raccolta, mentre lo smaltimento in discarica permane elevato, nella misura del 22%, a cui bisogna aggiungere gli scarti della raccolta differenziata.

In risposta, cresce l'export di rifiuti: per quanto riguarda i rifiuti urbani, l'esportazione ha interessato quasi 465mila ton. nel 2018, a fronte delle precedenti 355mila ton., per un incremento del 31%. Per quanto afferisce, invece, ai rifiuti speciali esportati, questi ammontano a poco meno di 3,5 mln/ton. nel 2018, rispetto ai quasi 3,1 mln/ton. nel 2017, per una crescita di circa il 14%. Consistente rimane anche la movimentazione infra-regionale a causa dei forti differenziali di autosufficienza impiantistica delle diverse regioni, soprattutto per i rifiuti organici che ricomprende 1,7 mln/ton.

A livello italiano, il bilancio complessivo per il 2018 tra produzione e capacità gestionale fa registrare un passivo consolidato, di urbani e speciali, di circa 2,2 milioni di tonnellate. Un dato in ulteriore crescita, rispetto ai 2,1 milioni di tonnellate di deficit nazionale misurate nel 2017. A fronte di 9 regioni che risultano in *surplus*, ben **11 sono in deficit**.

La gestione del ciclo dei rifiuti rappresenta, a tutti gli effetti, un candidato ideale per le progettualità del PNRR in quanto si tratta di un servizio a rete, con una regolazione consolidata, che offre garanzia di restituzione dei prestiti grazie alla tariffazione, anche nella forma di corrispettivo. Una risposta concreta e puntuale all'esigenza di dettagliare il singolo intervento di spesa, in linea con gli obiettivi ambientali dell'UE, che offre garanzia di restituzione, grazie alla natura di servizio regolato, quale è la gestione dei rifiuti. Le tariffe, infatti, garantiscono certezza sui tempi e sui flussi di cassa degli ammortamenti, offrendo supporto e garanzie al ritorno degli investimenti. Così facendo, si attua concretamente l'Economia Circolare e si attribuisce al settore dei rifiuti il peso che merita all'interno del Piano di Rilancio del Paese, spendendo efficacemente le risorse disponibili. Anche perché, all'Italia non occorrono solamente nuove ferrovie o un miglioramento delle condizioni della rete stradale, ma anche impianti che chiudano in maniera virtuosa il ciclo dei rifiuti. In termini numerici i dettagli sulle tipologie impiantistiche sono richiamati nel Report presentato lo scorso novembre da FISE Assoambiente⁽¹⁾.

In particolare, ad oggi, una delle principali criticità che affligge l'anello industriale italiano che si occupa delle operazioni di riciclo/recupero è legata alla generazione di "frazioni negative" dalle operazioni di riciclo che, non essendo ulteriormente riciclabili, devono essere indirizzate verso impianti dedicati al loro smaltimento, distruzione o trasformazione in energia. La maggior parte di

questi materiali è destinata all'estero a causa dell'insufficienza di impianti sul territorio nazionale in grado di gestirli (che hanno ulteriormente incrementato i prezzi di trattamento), con elevati costi aggiuntivi che pesano ulteriormente sui costi industriali delle materie riciclate e sul conto economico delle imprese.

Esemplare il caso del fluff, la frazione leggera della frantumazione dei rottami provenienti dal trattamento dei veicoli fuori uso. Esso rappresenta circa il 10% in peso della massa degli autoveicoli demoliti ogni anno (100.000 ton) e, considerato l'auspicato trend di sostituzione dei veicoli a trazione termica con quelli a trazione elettrica, tali rifiuti sono in aumento. Gli impianti esistenti per la combustione dei rifiuti hanno la tendenza a ritirare rifiuti in grado di pagare costi più elevati con il risultato che il fluff finisce tuttora per la maggior parte in discarica, contravvenendo alla direttiva europea di settore con il rischio di una procedura di infrazione sempre incombente. L'esportazione del fluff verso i paesi del Nord-Europa per essere ivi combusto metterebbe in crisi tutta la filiera del riciclo dei veicoli fuori uso perché i costi di trasporto, burocratici e da corrispondere agli impianti non sarebbero sostenibili.

La generazione delle "frazioni negative" è dovuta a diversi fattori, in molti casi concorrenti, tra cui l'esistenza di vincoli normativi che ne impediscono il riciclo (ad esempio le plastiche bromurate separate nella fase di trattamento dei RAEE), ragioni tecniche (assenza di tecnologie in grado di consentirne il recupero o tecnologie troppo costose e complesse il cui impiego non è giustificato da un ritorno economico) o economiche. La quantità di "frazioni negative" è piuttosto variabile a seconda dei flussi di rifiuti che vengono gestiti e in quelli dove è piuttosto significativa arriva ad incidere in modo consistente sul bilancio economico delle imprese fino a pregiudicarne la sostenibilità economica e quindi l'operatività. In allegato è riportata una scheda di approfondimento sulle "frazioni negative" generate nella gestione dei RAEE, dove tali frazioni arrivano, per alcune tipologie merceologiche, fino al 15%, ma il loro impatto in termini economici a causa dei costi di gestione è molto più significativo.

2.2 L'economia Circolare nelle sue declinazioni

La modalità "a bando" per i progetti di riconversione industriale in chiave circolare, individuata nell'ambito della componente Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti, non appare convincente in quanto potrà interessare solo un numero limitato di progetti. Inoltre, non sono stati definiti indirizzi o criteri per la selezione delle proposte progettuali oggetto di bando. Questa "indefinitezza" non giova all'efficacia dell'intervento, per cui si ritiene che la misura proposta non sia centrata rispetto all'obiettivo che si prefigge (*"ridurre l'utilizzo di materie prime di cui il Paese è carente nei processi industriali, sostituendole progressivamente con materiali prodotti da scarti, residui, rifiuti"*).

Affinché l'economia circolare non rimanga soltanto un titolo accattivante ma dai contenuti limitati a pochi soggetti o settori, occorre piuttosto favorire complessivamente condizioni economiche stabili e competitive per i materiali riciclati e per i prodotti preparati per il riutilizzo, tali da consentire agli impianti di trattamento e riciclo una programmazione mirata degli investimenti per aumentare le proprie capacità, la qualità dei processi e dei prodotti e la loro portata innovativa tramite l'individuazione di nuovi sbocchi e applicazioni.

Oggi alcuni imprenditori privati sono riusciti a mettere a punto processi di riciclo innovativi, non energivori ed a bassissimo impatto ambientale, come quello descritto nella scheda allegata con riferimento alla gomma devulcanizzata, che consentirebbero di reimpiegare le materie prime secondarie direttamente nella produzione degli stessi tipi di prodotti da cui hanno origine i rifiuti, in modo da “chiudere il cerchio” e conferire al contempo maggiore forza e stabilità al settore del riciclo.

Da tempo l’Associazione porta avanti alcune proposte per tradurre nell’immediato l’economia circolare in risultati tangibili, attraverso **strumenti agevolativi** che incentivino il mercato, le imprese e i prodotti “circolari” riducendo il differenziale di costi e di prezzi rispetto alle produzioni “lineari”:

- l’applicazione di una **aliquota IVA ridotta** ai prodotti costituiti interamente, o per una quota predeterminata, da materiali o beni certificati riciclati o preparati per il riutilizzo, ossia materiali o beni che hanno cessato di essere rifiuti, ottenuti dal trattamento dei rifiuti per i quali siano stati stabiliti obiettivi minimi di riciclaggio o preparazione per il riutilizzo a livello nazionale o europeo (cfr. direttive pacchetto economia circolare, direttiva SUP), come ad esempio i rifiuti di imballaggio, in particolare le bottiglie in PET, i rifiuti inerti da costruzione e demolizione, i RAEE, i PFU, i veicoli fuori uso;
- la concessione di **contributi, sotto forma di credito d’imposta**, ai soggetti che acquistano per poter utilizzare direttamente nei propri cicli di produzione o consumo semilavorati o prodotti finiti con le caratteristiche sopra indicate;
- l’estensione di **agevolazioni alle imprese in possesso di certificazione ISO 14001** al fine di incentivare quei soggetti che investono in sistemi di qualificazione ambientale, con il risultato di sostenere l’imprenditoria più attenta agli impatti sull’ambiente⁽³⁾.
- l’estensione della misura per la riqualificazione energetica e la messa in sicurezza degli edifici, alla riqualificazione in chiave di sostenibilità tramite **l’impiego, nella costruzione degli edifici, di aggregati riciclati a marcatura CE, destinati ad usi specifici e regolamentati**. Ciò può generare ricadute positive sulla filiera dell’edilizia (risparmi economici nell’acquisto dei materiali da costruzione), sul territorio (minori costi di bonifica per rifiuti smaltiti abusivamente) e sull’occupazione (aumento personale impiegato nelle attività di riciclo e di riqualificazione).

Un supporto prezioso all’economia circolare, soprattutto per quanto riguarda il **sostegno alla ricerca sull’ecodesign e sull’eco innovazione**, può inoltre venire dai sistemi di filiera basati sulla “responsabilità estesa dei produttori” – **REP** (imballaggi, apparecchiature elettriche ed elettroniche, veicoli fuori uso, batterie, pneumatici...). Le aziende che compongono queste specifiche filiere, soprattutto quelle del trattamento e del riciclo, sono in gran parte PMI che non dispongono di risorse proprie da investire in progetti di R&S, e devono necessariamente ricorrere a fondi pubblici, o dei Consorzi quali soggetti con finalità pubbliche. Con l’atto normativo che ha recepito la nuova direttiva sui rifiuti (Dlgs. 116/2020), il contributo ambientale, applicato sul prodotto a copertura delle attività di gestione del ciclo del rifiuto, deve essere impiegato anche per accrescere l’efficienza della filiera, mediante attività di ricerca scientifica applicata all’ecodesign dei prodotti e allo studio di nuove tecnologie e sistemi innovativi per la gestione dei relativi rifiuti (cfr. art. 237, comma 5 cit. Dlgs.). E’ essenziale che questa indicazione sia attuata da ogni singolo sistema REP, che va accompagnato in questo nuovo compito. Si potrebbe pertanto pensare di **“potenziare”, attraverso fondi pubblici, la dotazione di risorse e l’impegno che i sistemi REP delle diverse filiere**

metteranno a disposizione per la ricerca per l'ecodesign e l'eco innovazione nel settore: in tal modo, si affiancherebbe l'intervento pubblico all'azione dei Consorzi a sostegno dell'ecodesign e dell'eco innovazione soprattutto a favore delle piccole e medie imprese.

Un altro aspetto, sempre legato alla REP, su cui occorre ancora lavorare molto è la modulazione dell'eco contributo. Il decreto di recepimento citato stabilisce che il contributo è modulato, ove possibile, per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili, tenuto conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità, nonché della presenza di sostanze pericolose, garantendo un approccio basato sul ciclo di vita del prodotto. Alcuni Consorzi (il COREPLA ed il COMIECO) si sono già mossi su questa strada, stabilendo un CAC differenziato per gli imballaggi in carta e plastica in relazione alla riciclabilità degli stessi; ora in generale tutti i sistemi REP saranno chiamati ad impegnarsi di più in questa direzione. La modulazione del contributo è una leva efficace per spingere i produttori a migliorare la progettazione dei propri prodotti in chiave di una maggiore "circolarità" degli stessi. Si potrebbe quindi ipotizzare un **ulteriore sgravio dell'eco contributo** (oltre alla modulazione che dovrebbe essere prevista dal Consorzio), **fino all'azzeramento dello stesso, per quei prodotti che riescono a garantire particolari performance di sostenibilità** (riciclabilità, riutilizzabilità, durevolezza...), compensato con fondi pubblici da erogare ai Consorzi a fronte della rendicontazione necessaria.

Le suddette proposte hanno il beneficio di una "disintermediazione" del pubblico con un intervento di strutture privatistiche quali i Consorzi, che hanno maggiori competenze di filiera per la "messa a terra" degli incentivi.

2.3 Le riforme da attuare

Oltre a quanto evidenziato nei due paragrafi precedenti con riferimento all'impianistica e alle misure per incentivare il mercato, occorre ripensare interamente la parte del Piano che riguarda l'economia circolare e la valorizzazione del ciclo dei rifiuti agganciandola saldamente ai principi ed alle azioni del Piano europeo sull'economia circolare e prevedendo i necessari interventi normativi per realizzare le seguenti **riforme**, che devono costituire i **pilastri della strategia nazionale**:

1) la riforma dei procedimenti amministrativi per il rilascio ed il rinnovo delle autorizzazioni agli impianti con la drastica riduzione delle tempistiche relative (4):

- favorendo una metodica di approccio "partecipativo" al procedimento amministrativo, basato su scambio preventivo e continuo di informazioni tra soggetto proponente ed ente di riferimento, anche per un corretto coinvolgimento dei territori e una maggiore accettabilità sociale delle scelte;
- valorizzando le forme di autocertificazione (in caso di acquisizione d'ufficio di atti attestanti fatti, qualità e stati soggettivi già in possesso della PA) e di certificazione da parte di soggetti indipendenti qualificati/accreditati;
- rendendo perentori ed effettivi i termini per il rilascio di pareri, assensi, nulla osta ecc. da parte delle amministrazioni con la previsione del silenzio-assenso o di poteri sostitutivi in caso di inerzia;
- definendo un formato unico per le domande di autorizzazione, in modo da garantire ai soggetti autorizzati il possesso di contenuti minimi uniformi su tutto il territorio nazionale;

- 2) **la piena digitalizzazione in tempi rapidi degli adempimenti ambientali delle imprese**, sia in tema di tracciabilità (registri, formulari) che di dichiarazioni dei dati ambientali ai vari soggetti pubblici o privati aventi funzioni pubbliche o pubblicistiche (CONAI, Consorzi imballaggi, CdC RAEE, Consorzi per altri rifiuti), prevedendo in particolare un portale unico “on line” per le dichiarazioni ambientali, a tal fine valorizzando la competenza delle Camere di Commercio in materia di MUD;
- 3) **la semplificazione delle procedure per i sottoprodotti e per l’EoW**, in quest’ultimo caso eliminando il doppio sistema di controllo a campione delle autorizzazioni “caso per caso”, presente nell’attuale formulazione dell’art. 184-ter Dlgs. 152/06. Una soluzione per accelerare la definizione di criteri EoW nazionali può prevedere la definizione di specifiche Linee Guida (strumento più flessibile rispetto a un decreto) per la produzione e gestione degli EoW delle varie filiere, richiamando e integrando le norme UNI esistenti attraverso gruppi di lavoro tra PA, enti di ricerca e rappresentanti dell’industria (Produttori Materie Prime, Trasformatori, Riciclatori);
- 4) **la diffusione del Green Public Procurement (GPP)**, che favorisca il pieno rispetto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM), contribuendo al sostegno della domanda di prodotti e materiali riciclati;
- 5) **l’introduzione di contenuti minimi obbligatori di materiali da riciclo nei prodotti**, come richiamato anche nel Piano d’Azione per l’Economia Circolare dell’UE;
- 6) **la piena attuazione del principio della responsabilità del produttore**, prevedendo l’estensione di tale regime anche a nuove filiere come il tessile, i materassi, i mobili e gli articoli in plastica diversi dagli imballaggi, in modo che la REP divenga uno strumento a sostegno dell’economia circolare destinando le risorse dell’eco contributo non solo a favore della raccolta e della selezione, ma anche del riciclo effettivo e della ricerca di soluzioni e prodotti eco innovativi;
- 7) **l’efficientamento del sistema per le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti**, un canale obbligato a cui fare ricorso almeno fino a quando il nostro Paese non sarà maggiormente indipendente rispetto al fabbisogno di smaltimento dei propri rifiuti. Al fine di ottenere l’acceleramento dei tempi di risposta dell’Amministrazione alle varie notifiche e fidejussioni previste dalle norme sia europee che nazionali/locali, potrebbero essere introdotti meccanismi di silenzio-assenso, oltre a criteri più razionali nella determinazione delle fidejussioni; inoltre le modalità di gestione amministrativa delle spedizioni di rifiuti con notifica dovrebbero prevedere una maggiore flessibilità per tener conto di possibili problemi organizzativi che potrebbero emergere durante la spedizione; infine, forme semplificate dovrebbero essere previste per l’invio di campioni di rifiuti al destinatario al fine di consentire di eseguire le prove in campo per la pre-accettazione;
- 8) **l’approvazione puntuale e condivisa del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR)** in maniera coerente con lo spirito di riforma europeo e del PNRR. Tale Programma, come richiesto dalla Commissione Ambiente della Camera nel parere rilasciato sul decreto di recepimento della direttiva rifiuti, dovrebbe riguardare la pianificazione di tutti i flussi di produzione di rifiuti: urbani e speciali, ivi compresi gli scarti del riciclo, e non solo quelli che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero (come prevede l’attuale l’art. 198-bis). In base a tale articolo, il PNGR deve contenere

“l’individuazione di flussi omogenei di rifiuti funzionali e strategici per l’Economia Circolare e di misure che ne possano promuovere ulteriormente il loro riciclo tenuto conto del principio di prossimità e di attività ritenute essenziali” (comma 3 lett. g): si ritiene quindi che il Programma dovrebbe farsi carico anche dello smaltimento delle cosiddette “frazioni negative” del riciclo, in quanto detta attività esercitata a condizioni economicamente sostenibili è funzionale ed essenziale per la chiusura del ciclo dei rifiuti;

- 9) **un efficace piano di comunicazione**, che preveda ad esempio una campagna nazionale per promuovere il riciclo dei rifiuti e l’uso dei materiali e dei prodotti circolari, attraverso la diffusione delle buone pratiche esistenti e la corretta informazione di utilizzatori, stazioni appaltanti, consumatori, puntando anche sulla certificazione di prodotto, che ha lo scopo di attestare specifiche caratteristiche di sicurezza e sostenibilità (come il contenuto di materiale riciclato).

3. CONCLUSIONI

La compiuta elaborazione delle proposte qui tracciate implica un processo non agevole ed immediato, che dovrebbe scaturire dal confronto, oltre che con il Legislatore, con le autorità responsabili dei procedimenti interessati e con le associazioni degli operatori. A tale scopo, la nostra Associazione si rende disponibile a fornire, attraverso la propria struttura, i propri esperti e le imprese associate, il suo più ampio e qualificato contributo, anche mediante un rapporto continuativo di supporto tecnico su alcune tematiche specifiche, di interesse della Commissione.

2 febbraio 2021

Allegati:

Scheda Plastiche

Scheda Gomma

Note

(1) Fonti: Comunicato Assoambiente [Assoambiente](#); Rapporto Assoambiente “Per una strategia nazionale dei rifiuti - Seconda parte: la strategia mette le gambe” [REPORT ASSOAMBIENTE 2020.pdf](#).

(2) Fonte: comunicato REF <https://laboratorioref.it/pnrr-la-ripresa-passa-dallacqua-e-dai-rifiuti/>

(3) Per fare un esempio concreto, con l’entrata in vigore delle modifiche apportate al D.Lgs. 152/06 dal D.Lgs. 205/10, di recepimento della Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, è stata (probabilmente per mero errore materiale) rimossa l’agevolazione consistente nella riduzione delle garanzie per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti che, in linea con gli specifici indirizzi comunitari e nazionali, adottano la certificazione ambientale (ISO 14001 o EMAS), agevolazione precedentemente prevista nell’abrogato art. 210 (comma 3, lett. h)). Si tenga presente che l’agevolazione in esame ad oggi sussiste sia per le imprese di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi (art. 212, c. 10 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i.), sia nella bonifica dei suoli (art. 212, c. 11, D.Lgs. 152/06 e s.m.i.) e, in entrambi i casi, la riduzione è prevista quale elemento premiante a favore delle aziende che hanno investito negli strumenti della certificazione ambientale. Si propone pertanto il ripristino, all’art. 208 “Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero rifiuti” del D.Lgs. n. 152/06, della riduzione della garanzia, mediante l’inserimento alla fine della lettera g) della seguente previsione: *“L’importo di tali garanzie finanziarie è ridotto del cinquanta per cento per le imprese registrate ai sensi del Regolamento (Ce) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 (Emas) e del quaranta per cento per quelle in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma UNI EN ISO 14000”*.

(4) Ciò consentirebbe peraltro di dare attuazione all’art. 16 della Legge di delegazione europea 2018 (Legge 4 ottobre 2019, n. 117) che alla lettera m) tra i criteri di delega per la nuova normativa sui rifiuti prevede di *“procedere a una razionalizzazione complessiva del sistema delle funzioni dello Stato e degli enti territoriali e del loro riparto, nel rispetto delle seguenti indicazioni: 1) semplificare i procedimenti amministrativi, in particolare quelli autorizzatori e quelli normativi; [...] 3) assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra l’ente titolare della funzione e gli enti territoriali titolari di funzioni connesse, con garanzia della certezza e della tempestività della decisione finale”*. Tale indicazione è rimasta purtroppo inascoltata da parte del Governo, che nel decreto di recepimento non ha introdotto alcuna disposizione volta a semplificare i procedimenti autorizzativi e rendere certi i tempi per la loro conclusione. Unica eccezione, le procedure semplificate per la preparazione per il riutilizzo, che tuttavia non hanno ancora visto la luce.