

PROGRAMMA NAZIONALE GESTIONE RIFIUTI: OCCORRONO STRATEGIA, TEMPI CERTI E PERCORSI COGENTI.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

Il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) è una delle due riforme previste dal PNRR per il settore dei rifiuti. Affinché il PNGR possa realmente svolgere una funzione di programmazione e coordinamento, dovranno essere affrontate e risolte diverse questioni: la ricognizione dei fabbisogni, una valutazione critica delle pianificazioni regionali, un disegno di mercato in grado di coniugare i principi di autosufficienza e prossimità nella gestione, per tutti i rifiuti, urbani e speciali. Per fare questo non potrà limitarsi a mere raccomandazioni, dovrà dotarsi di una strategia, con tempi certi e percorsi cogenti. Ovvero di ciò che sin qui è mancato.

The National Programme for Waste Management (NPWM) is one of the two reforms envisaged by the NRRP for the waste sector. In order for the NPWM to really carry out a planning and coordination function, various issues will have to be addressed and resolved: the recognition of needs, a critical assessment of regional planning, a market design capable of combining the principles of self-sufficiency and proximity in management, for all waste, urban and special. To do this, it will not be limited to mere recommendations, it will have to adopt a strategy, with certain deadlines and mandatory paths. That is what has been lacking up to now.

Gruppo di lavoro: Andrea Ballabio, Donato Berardi, Antonio Pergolizzi, Nicolò Valle

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siram, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, Abbanoa, CAF, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG, DECO, Acque Bresciane, Coripet, Acqua Pubblica Sabina, CONAI, NextChem

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 203 - Acqua** - Governance e Mezzogiorno alla prova del PNRR, febbraio 2022
- n. 202 - Acqua** - Acque meteoriche e drenaggio urbano. Quale ruolo per i gestori del Servizio Idrico Integrato, febbraio 2022
- n. 201 - Transizione Energetica** - Comunità energetiche: soluzione per tutti o per pochi?, gennaio 2022
- n. 200 - Rifiuti** - Arriverà (finalmente) una "buona" Strategia per l'Economia Circolare?, gennaio 2022
- n. 199 - Acqua** - Il biennio 2022-2023 per il Servizio Idrico Integrato: verso l'aggiornamento del Metodo Tariffario, dicembre 2021
- n. 198 - Rifiuti** - Rifiuti prodotti dalle imprese: imparando dall'Europa, dicembre 2021
- n. 197 - Acqua** - Bonus idrico nazionale in arrivo per 3,2 milioni di famiglie, dicembre 2021
- n. 196 - Acqua&Rifiuti** - L'ambiente: da bisogno dei cittadini a mission dello Stato, novembre 2021
- n. 195 - Acqua** - Tassonomia europea delle attività sostenibili: un linguaggio comune europeo anche per il servizio idrico, novembre 2021
- n. 194 - Acqua** - Rendicontazione di sostenibilità nel servizio idrico: in arrivo l'estensione dell'obbligo, novembre 2021

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito Laboratorioref.it

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

Come approfondito in un recente *Position Paper*¹ della Collana Ambiente, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) identifica due grandi riforme per il settore dei rifiuti:

- La Strategia Nazionale per l'Economia Circolare.
- **Il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti.**

Non essendo previsti ingenti investimenti infrastrutturali, con poco più di 2 miliardi di euro direttamente riferiti alla gestione dei rifiuti, a fronte dei circa 200 miliardi totali del Piano, è evidente che la svolta attesa è affidata alla buona riuscita degli interventi riformatori sopra indicati.

Il presente lavoro si concentra sul PNRR, poiché anche la definizione di questa riforma sta entrando nella fase decisiva. Introdotto nell'ordinamento giuridico italiano con il D.Lgs. 116/2020, che ha aggiunto l'Art. 198-bis al TUA (Testo Unico in materia Ambientale, D.Lgs. 152/2006), il PNRR mira a rafforzare il quadro normativo di riferimento in materia di rifiuti e pianificazione, come richiesto dalle direttive europee, affiancandosi e indirizzando la pianificazione delle Regioni² e delle Province Autonome.

In analogia con l'approccio seguito nel *Position Paper* dedicato all'analisi delle linee programmatiche della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, il presente documento intende vagliare quanto delineato dal Rapporto Preliminare Ambientale del PNRR, offrendo al contempo una panoramica sugli aspetti cruciali che non potranno non venire dettagliati nella versione definitiva della Riforma.

Il PNRR, infatti, dovrà fornire alle Regioni le informazioni necessarie per orientare la stesura dei piani regionali e l'identificazione degli impianti "minimi", coerentemente con quanto previsto da ARERA nel Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2).

L'auspicio del presente lavoro è di fornire indicazioni utili al dibattito in materia, così da contribuire a delineare un Programma ambizioso per imprimere alla gestione dei rifiuti una spinta verso l'efficienza e la chiusura dei divari territoriali esistenti.

¹ Per un approfondimento sull'altra grande riforma del Piano, si rimanda al *Position Paper* n. 200: "Arriverà (finalmente) una "buona" Strategia per l'Economia Circolare?", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2022; per un dettaglio, invece, sui lavori preliminari del PNRR, il riferimento è al *Position Paper* n. 170: "PNRR: la ripresa passa dall'acqua e dai rifiuti", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2021.

² Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 182: "Gestione rifiuti. Sostenere i Piani Regionali con un approccio "razionale" e condiviso", Laboratorio REF Ricerche, giugno 2021.

IL PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni TUA (Testo Unico in materia Ambientale)

PNGR: A CHE PUNTO SIAMO?

L'adozione del PNGR entro fine giugno 2022

L'adozione del PNGR doveva avvenire, originariamente, entro il 26 marzo 2022, ovvero entro 18 dall'entrata in vigore del D.Lgs. 116/2020³, scadenza posticipata al 30 giugno 2022⁴ nel corso dei lavori del PNRR. Attualmente, è in corso la procedura di VAS (Valutazione Ambientale Strategica), da concludersi entro il primo trimestre del 2022, che dovrebbe concludersi con un intervento del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) affinché il PNGR possa entrare in vigore entro la fine di giugno 2022.

L'inserimento del PNGR nel PNRR

Se l'implementazione del PNGR era stata prevista prima della definizione del PNRR, la sua centralità per il settore dei rifiuti è stata ulteriormente rafforzata dall'inserimento nel Piano di ricostruzione del Paese post-pandemico, di cui il Programma "costituisce una riforma strutturale necessaria per l'attuazione"⁵. Inoltre, come si può leggere nel contributo all'attuazione delle misure del PNRR di dicembre 2021 del MiTE⁶, sono stati previsti dei *milestones/target* per il PNGR nella messa in opera del PNRR.

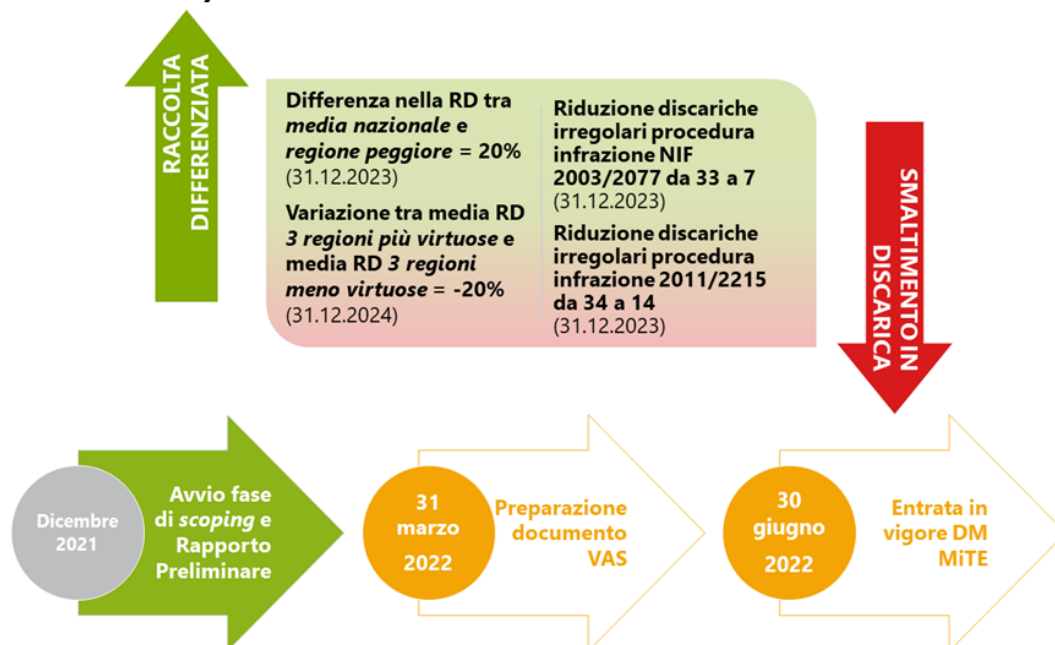
³ "Parere della CTVA - Commissione Tecnica di Valutazione Ambientale VIA VAS in data 18/01/2022", relativo alla consultazione sul rapporto preliminare del "Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR)", MiTE, 18.01.2022.

⁴ "RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA", Italia domani, Governo, 23.12.2021.

⁵ "PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI. PROCEDURA DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA. RAPPORTO PRELIMINARE AMBIENTALE", MiTE, dicembre 2021.

⁶ Disponibile, assieme a quello degli altri Ministeri, sul portale istituzionale "Italia domani" al seguente link: <https://italiadomani.gov.it/it/news/governo-via-libera-alla-prima-relazione-sul-pnrr.html>.

LE MILESTONES/TARGET E LE TAPPE DI APPROVAZIONE DEL PNRR



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni MiTE

A questo, si aggiunga l'indicazione nel PNRR del fatto che si tratta di una riforma a costo zero, collegata con l'investimento 1.1 (*Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti*), a cui sono destinati 1,5 miliardi di euro, della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", Componente 1 "Agricoltura sostenibile ed Economia circolare".

Tuttavia, l'indicazione del PNRR come riforma a costo zero appare in contrasto con la necessità di effettuare investimenti in impiantistica. Sebbene il PNRR debba tenere conto del principio DNSH ("Do No Significant Harm") della Tassonomia UE, non includendo pertanto gli impianti di trattamento dei rifiuti indifferenziati, giova sottolineare come gli interventi necessari al soddisfacimento del fabbisogno impiantistico debbano includere anche i termovalorizzatori per la chiusura non soltanto del ciclo dell'indifferenziato, ma anche per ridurre il conferimento in discarica delle frazioni raccolte in modo differenziato ma non recuperabili.

In generale, l'auspicio contenuto nel PNRR è che il Programma "oltre ad evitare procedure di infrazione sui rifiuti, consentirà di colmare le lacune impiantistiche e gestionali [...] permetterà di migliorare significativamente i dati medi nazionali e di raggiungere gli obiettivi previsti dalla nuova normativa europea e nazionale [...]".⁷

⁷ "PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. #NEXTGENERATIONITALIA", Italia domani, Governo.

IL RAPPORTO PRELIMINARE AMBIENTALE DEL PNGR

La VAS per le possibili esternalità negative del PNGR

I lavori sul PNGR si trovano al momento in una fase di espletamento della VAS (Valutazione Ambientale Strategica⁸), la cui *deadline* di chiusura è prevista per il primo trimestre del 2022. Tale procedura, che consta di diverse fasi, si rende necessaria ai fini di valutare *a priori* le possibili esternalità ambientali che le decisioni strategiche prospettate possono arrecare.

Il Rapporto Preliminare Ambientale e il Parere della CTVA del MiTE

All'oggi, i documenti principali di riferimento, da cui evincere le prime informazioni disponibili sul contenuto del Programma, sono il Rapporto Preliminare Ambientale e il Parere della CTVA (Commissione Tecnica di Valutazione Ambientale VIA VAS) del MiTE. In particolare, facendo inizialmente affidamento sul primo documento, il *focus* verrà posto sugli obiettivi del PNGR, sulla perimetrazione territoriale nella gestione, sulle filiere di rifiuto strategiche per l'economia circolare e sul nesso che intercorre tra il Programma e la Tassonomia UE delle attività eco-sostenibili.

Gli obiettivi del PNGR

Come indicato nel portale del MiTE⁹, il Programma "*costituisce uno strumento di indirizzo per le Regioni e le Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti*". Più nello specifico, il PNGR rappresenta un meccanismo con cui andare a **delineare i macro-obiettivi e i criteri e le linee strategiche che dovranno essere rispettati dalle Regioni e dalle Province Autonome in sede di definizione dei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti (PRGR)**, ai sensi dell'Art. 199 del TUA. Parimenti, il PNGR nei suoi auspici intende proporre agli *stakeholder* una panoramica, a livello nazionale, dell'impiantistica in essere, ripartita a seconda della tipologia infrastrutturale e della collocazione regionale¹⁰. Il tutto, **mirando a colmare i deficit territoriali presenti nel Paese, anche fornendo un incentivo alle iniziative private** per favorire il passaggio ad un'economia maggiormente sostenibile e circolare.

Il rapporto e le competenze tra PNGR e PRGR

Se l'attenzione al miglioramento della pianificazione regionale risulta essere indubbiamente l'obiettivo principale del Programma, ciò non di meno, viene specificato puntualmente come **il PNGR non vuole affatto sostituirsi ai PRGR, lasciando in capo alle Amministrazioni regionali le scelte afferenti alle tipologie e all'ubicazione degli impianti**. Dal PNGR, infatti, non derivano "*interventi o progetti specifici*", quanto piuttosto indirizzi e linee strategiche a cui attenersi, per migliorare l'intero quadro della pianificazione, ivi inclusa la *governance* territoriale.

Detto in altri termini, non compete al PNGR identificare quanti e quali impianti dovranno essere realizzati, la cui definizione rimane in capo alle Regioni, in base al riparto istituzionale delle competenze vigenti in materia di rifiuti. Tuttavia, il Programma dovrà orientare dall'alto questa scelta, costituendo uno strumento di programmazione nazionale, così che la pianificazione regionale sia realmente in grado di dare risposta ai fabbisogni presenti nel Paese.

Standardizzare la pianificazione regionale

Infatti, nel Rapporto Preliminare, vengono esplicitamente richiamate le difficoltà sinora incontrate nella pianificazione regionale: "**La disomogeneità tra le pianificazioni regionali si è verificata sia da un punto di vista formale di adozione dei piani, sia da un punto di vista dei contenuti, e, in taluni**

⁸ Le finalità della VAS sono individuate dall'Art. 4 del D.Lgs. 152/2006, ovvero "*garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile*".

⁹ [https://va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione/2904#:~:text=Il%20Programma%20Nazionale%20per%20la%20Gestione%20dei%20Rifiuti%20\(PNGR\)%20costituisce,legislativo%203%20aprile%202005%2C%20n.](https://va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione/2904#:~:text=Il%20Programma%20Nazionale%20per%20la%20Gestione%20dei%20Rifiuti%20(PNGR)%20costituisce,legislativo%203%20aprile%202005%2C%20n.)

¹⁰ "PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI. PROCEDURA DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA. RAPPORTO PRELIMINARE AMBIENTALE", MiTE, dicembre 2021.

*casì, non ha permesso che i Piani Regionali per la Gestione dei Rifiuti potessero diventare strumenti di riferimento pluriennale con solide e precise azioni da compiere*¹¹. Elementi, questi, documentati anche in un precedente *Position Paper* della Collana Ambiente¹².

Gli altri obiettivi del PNGR

Accanto alla standardizzazione della pianificazione regionale, così da traguardare un grado più elevato di omogeneità, rilevano altri **obiettivi** generali, come di seguito indicato. Nel complesso, le indicazioni che il PNGR dovrà fornire appaiono allineate con l'orientamento contenuto nel PNRR.

GLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni MiTE

I criteri di definizione delle macroaree

Individuare le macroaree per la razionalizzazione degli impianti

Un aspetto nella declinazione territoriale del PNGR è quello di individuare criteri generali che consentano di perimetrare **macroaree**, nell'ambito delle quali razionalizzare gli impianti. Ai sensi di quanto statuito all'Art. 182-bis del TUA, infatti, la gestione integrata dei rifiuti deve avvenire in base ai principi di autosufficienza e prossimità¹³.

Le caratteristiche di una macroarea

Se l'individuazione delle macroaree è demandata ad accordi tra le Regioni, il PNGR indica dei criteri generali da seguire per l'individuazione delle aree, in base all'impatto in termini di localizzazione, ambientale ed economico, ricomprendendosi anche gli impianti di recupero, almeno per quanto

¹¹ Ibidem.

¹² Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 182: "Gestione rifiuti. Sostenere i Piani Regionali con un approccio "razionale" e condiviso", Laboratorio REF Ricerche, giugno 2021.

¹³ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 191: "Rifiuti speciali: tra prossimità e libero mercato", Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2021. Più nello specifico, il riferimento normativo prescrive di dotarsi di una rete integrata ed adeguata di impianti con cui, tra gli altri:

- a) "realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
- b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta ...".

concerne i flussi che presentano particolari opportunità di recupero e/o difficoltà di smaltimento. L'idea è che **la macroarea possa diventare il riferimento di area vasta nell'ambito del quale sostanziare i principi di autosufficienza** nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e di prossimità del recupero, limitatamente ai flussi per i quali appunto esistono opportunità di recupero e/o che possono beneficiare in questo modo di una scala impiantistica adeguata. Tutto ciò, evidentemente, in deroga o in subordine rispetto a ciò che potrà essere previsto nelle pianificazioni regionali.

La valutazione impiantistica per le regioni appartenenti all'area

In secondo luogo, è necessaria una **valutazione impiantistica** per tutte le **regioni** appartenenti all'area, da riferirsi alla produzione assoluta di rifiuti urbani e speciali, alla presenza di impianti di incenerimento e pretrattamento dei rifiuti, al fabbisogno di impianti di recupero per la valorizzazione delle frazioni da raccolta differenziata e a quello residuo di impianti di incenerimento, al fine di arginare lo smaltimento in discarica.

Il servizio di RD commisurato alla tassa o tariffa pagata

Infine, il **servizio di raccolta differenziata**, sia qualitativamente sia quantitativamente, dev'essere commisurato alla **tassa, o tariffa**, pagata per lo svolgimento dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento/recupero dei rifiuti urbani.

Le macroaree proposte nello "Sblocca Italia"

L'indicazione che emerge dal PNRR è quella di **fare riferimento alle aree del c.d. "Sblocca Italia"** (Art. 35, comma 1, D.L. 133/2014), che proponeva una suddivisione geografica così composta: Nord, Centro, Sud Insulare, Sardegna, Sicilia.

La valutazione del fabbisogno impiantistico allineata con gli obiettivi del PNRR

Al contempo, **la valutazione del fabbisogno impiantistico** dovrà essere **allineata con gli obiettivi** specifici **contenuti nel PNRR**, nell'Allegato della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea, con cui è stato approvato il Piano per l'Italia¹⁴:

- *"Raggiungere livelli massimi di preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti, conseguendo almeno gli obiettivi di cui all'articolo 181 del decreto legislativo 152/2006 e tenendo conto anche dei regimi di responsabilità estesa del produttore.*
- *Adattare la rete di impianti necessari per la gestione integrata dei rifiuti, al fine di sviluppare l'economia circolare, garantendo la capacità necessaria per conseguire gli obiettivi di cui alla lettera a), e di conseguenza ridurre al minimo, come opzione ultima e residua, lo smaltimento finale, conformemente al principio di prossimità e tenendo conto degli obiettivi di prevenzione definiti nell'ambito della pianificazione nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'articolo 180 del decreto legislativo 152/2006."*

Le indicazioni nel Rapporto Preliminare Ambientale

A tal proposito, il Rapporto Preliminare indica come il PNRR, nell'ambito delle attività di ricognizione impiantistica e di identificazione delle macroaree, individuerà i **flussi di produzione dei rifiuti che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero**. Tra queste, rilevano i rifiuti urbani residui (inclusi quelli avviati a trattamento meccanico e/o meccanico biologico, con evidenza della relativa destinazione finale) e quelli organici.

Nel Rapporto, si anticipa una valutazione preliminare del **fabbisogno di trattamento della FORSU** (Frazione Organica dei Rifiuti Solidi Urbani) articolata per macroaree, secondo cui **il Nord e la Sardegna dispongono di un'adeguata capacità impiantistica** di trattamento, mentre **il Centro, il Sud e la Sicilia presentano un deficit di trattamento**.

¹⁴ "Allegato alla decisione: descrizione delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano per la Ripresa e la Resilienza; presentazione dei traguardi, degli obiettivi, degli indicatori e del calendario per il monitoraggio e l'attuazione del sostegno finanziario", riportato sul portale "Italia domani" e riferito al *Fascicolo interistituzionale: 2021/0168 (NLE)*.

MACROAREE ISTAT CON *DEFICIT* DI TRATTAMENTO DELLA FORSU

Anno 2019



In rosso le aree in *deficit* e in verde quelle con una capacità sufficiente di trattamento.

Fonte: MiTE (Rapporto Preliminare Ambientale PNGR)

Inoltre, nel Rapporto si allude al fatto che potranno essere condotte valutazioni in merito alla possibilità di **adeguare la rete di impianti di TMB per il recupero della FORSU**, vista la necessità di fare fronte ad un atteso incremento dei tassi di intercettazione del rifiuto organico e alla possibilità che diminuisca la domanda di trattamento intermedio del RUR.

Le filiere strategiche per l'economia circolare

Nel Rapporto Preliminare Ambientale pubblicato dal MiTE lo scorso dicembre, si rinviene l'individuazione di tre filiere strategiche per l'economia circolare:

- I Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE).
- I Rifiuti da Costruzione e Demolizione (C&D).
- I rifiuti tessili¹⁵.

Con riferimento a ciascuna delle tre filiere, il Rapporto anticipa alcune prime indicazioni, che verranno ulteriormente sviluppate nel documento finale.

L'economia circolare per i RAEE

Per quanto concerne i **RAEE**, emerge l'esigenza di potenziare ulteriormente il riciclo degli stessi. Innanzitutto, occorre favorire pratiche di preparazione per il riutilizzo che passino attraverso lo sviluppo dei centri del riuso. In secondo luogo, va migliorata la capacità di intercettazione andando a sviluppare piattaforme di conferimento ed isole ecologiche, specialmente nelle aree più carenti del Paese. A questo, si aggiunga una forte azione di sensibilizzazione sui cittadini, mirando in particolare a prevenire l'abbandono illecito di tale frazione di rifiuto. Infine, non si può prescindere dal dotarsi di impianti per il recupero delle terre rare.

¹⁵ Per una trattazione esaustiva sulla materia nel suo complesso, si rimanda al *Position Paper* n. 193: "Rifiuti tessili: occorrono strategia e strumenti economici", Laboratorio REF Ricerche, novembre 2021.

**L'economia
circolare per i
rifiuti da C&D**

Relativamente ai **rifiuti da C&D**, si sottolinea la necessità di promuoverne il riciclo. In tal senso, andrà approvato quanto prima un decreto *End of Waste* (EoW), come richiesto a più riprese dalle associazioni di categoria e dagli operatori, e ribadito in più occasioni anche nelle pagine di questa Collana. Un tema, quello dell'EoW, a cui il PNGR dovrà dedicare maggiore attenzione se intende realmente fornire alle Regioni dei criteri omogenei volti a consentire l'uniforme raggiungimento degli obiettivi di corretta gestione dei rifiuti. Sempre in materia di istituti giuridici, la promozione del riciclaggio dei rifiuti da C&D dovrà sostenere l'effettiva implementazione dei CAM (Criteri Ambientali Minimi) negli appalti pubblici, così come l'applicazione degli schemi di Responsabilità Estesa del Produttore e la valorizzazione degli *output* di matrice secondaria. In aggiunta a quanto esposto sin qui, vanno sviluppate pratiche di riutilizzo e riciclo ad alta efficienza. Infine, il MiTE evidenzia come andrebbe applicata, su base volontaria, la prassi di riferimento UNI/PdR 75:2020¹⁶.

**L'economia
circolare per i
rifiuti tessili**

Per quanto afferisce, invece, ai **rifiuti tessili**, il Rapporto Preliminare enuclea una serie di misure, sempre nell'ottica di promuoverne ulteriormente il riciclo e con degli elementi in comune alle altre filiere. Nello specifico, il MiTE punta al rafforzamento della legislazione EoW e a sviluppare i CAM per il settore. Parimenti, è doveroso sviluppare pratiche di riuso e preparazione per il riutilizzo, così come tecnologie ad alta efficienza per il riciclo di materia. Inoltre, andrebbero applicati criteri di EPR nel campo della moda, laddove si fa riferimento al credito di imposta per il *design* e l'ideazione estetica, quale mezzo propedeutico a concepire e realizzare nuovi prodotti e campionari nel settore.

Il PNGR e la Tassonomia UE

Nel Rapporto Preliminare Ambientale, essendo il PNGR una delle riforme inserite nel PNRR, è possibile trovare una prima disanima di come la Riforma rispetti il principio "*Do No Significant Harm*" (DNSH), affermato dalla Tassonomia UE delle attività eco-sostenibili, ai sensi del Regolamento UE 2020/852. La Tassonomia UE costituisce un linguaggio comune ed omogeneo a livello europeo per orientare i flussi di capitali verso gli investimenti sostenibili.

Più nello specifico, la Tassonomia UE si fonda sui 6 obiettivi ambientali esposti nella grafica sottostante. Un'attività economica viene definita ecosostenibile se contribuisce attivamente ad almeno uno di essi, parallelamente al rispetto del principio DNSH, ovvero se di non arrecare danni significativi agli altri obiettivi.

¹⁶ Avente il seguente titolo: "Decostruzione selettiva - Metodologia per la decostruzione selettiva e il recupero dei rifiuti in un'ottica di economia circolare".

RELAZIONE DEL PNGR CON GLI OBIETTIVI AMBIENTALI DEL PRINCIPIO "DNSH"

Tassonomia	PNGR
Mitigazione dei cambiamenti climatici	La corretta gestione di specifici flussi di rifiuto e l'ottenimento di alti livelli di recupero e riciclaggio potranno portare a diminuzioni significative nel consumo di materie prime, riducendo di conseguenza le emissioni di gas effetto serra legate ai processi estrattivi e di trasformazione
Adattamento ai cambiamenti climatici	Non sono previsti impatti diretti o indiretti primari sull'obiettivo, il PNGR è conforme al principio DNSH
Uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine	La corretta gestione dei rifiuti avrà un impatto positivo sull'uso sostenibile delle risorse marine
Transizione verso l'economia circolare, con riferimento anche a riduzione e riciclo dei rifiuti	L'obiettivo del PNGR è l'incremento dei tassi di riciclo e recupero dei rifiuti. La misura è conforme ai principi DNSH
Prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo	Una corretta gestione dei rifiuti potrà prevenire l'inquinamento di aria, acqua e suoli
Protezione e ripristino della biodiversità e della salute degli eco-sistemi	Non sono previsti impatti diretti o indiretti primari sull'obiettivo, il PNGR è conforme al principio DNSH

Fonte: MiTE (Rapporto Preliminare Ambientale PNGR)

È evidente, tuttavia, che si tratti di un quadro preliminare, da dettagliare e approfondire maggiormente all'interno del Rapporto Ambientale. In generale, all'interno della procedura di VAS, occorrerà esplicitare la correlazione del PNGR con i 6 obiettivi della Tassonomia UE, valutandone quindi il rispetto del principio DNSH.

LE INDICAZIONI DELLA COMMISSIONE TECNICA DI VALUTAZIONE AMBIENTALE VIA VAS

Il richiamo alla prevenzione e la misurazione dei target di riciclo

Le indicazioni della Commissione Tecnica

Il primo insieme di indicazioni che il PNGR dovrà tenere in debita considerazione è quanto espresso dalla Commissione Tecnica di Valutazione Ambientale VIA VAS del MiTE¹⁷. All'interno del parere della Commissione, infatti, sono rinvenibili diversi spunti meritevoli di attenzione.

Più incisività nella prevenzione

Innanzitutto, la Commissione richiama l'attenzione sulla necessità di essere **più incisivi nella prevenzione e nella riduzione nella produzione dei rifiuti**¹⁸, con la richiesta di introdurre azioni concrete e misurabili, financo "con una quantificazione del peso delle varie iniziative sui flussi dei rifiuti finali". Tra le altre, l'enfasi viene posta sul migliorare la durabilità dei prodotti e sul combattere l'obsolescenza programmata, così come sull'incentivare lo scambio di beni destinati altrimenti ad essere classificati come rifiuti e sulla possibilità di prevedere sistemi di cauzione-rimborso. Inoltre, viene sottolineato che andrebbe approfondito, all'interno dei documenti del PNGR, come l'aggiornamento del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR) possa favorire la riduzione dei volumi di rifiuti prodotti.

¹⁷ "Parere della CTVA - Commissione Tecnica di Valutazione Ambientale VIA VAS in data 18/01/2022", relativo alla consultazione sul rapporto preliminare del "Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR)", MiTE, 18.01.2022.

¹⁸ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 176: "Rigenerazione e riuso: il miglior rifiuto è quello non prodotto", Laboratorio REF Ricerche, marzo 2021.

Si tratta di rilievi condivisibili dal punto di vista dei contenuti, ma che forse dovrebbero ricadere nel perimetro della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare e del PNPR, trattandosi delle due riforme che dovranno porre l'accento sulla prevenzione e dunque sui prodotti, piuttosto che sui rifiuti.

Misurare l'avanzamento rispetto ai target di riciclo

L'attenzione rivolta a prevenzione e riduzione della produzione di rifiuti si lega, poi, alla richiesta connessa con gli obiettivi proposti dal Nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare dell'UE di **individuare dei metodi che consentano la misurazione dell'avanzamento rispetto ai target di riciclo**, dettagliati per tipologia di materiale.

I codici EER e gli indicatori per l'economia circolare

Relativamente ai dati sulla produzione e sulla gestione, tratti dai Rapporti ISPRA, la Commissione auspica un maggior dettaglio informativo, ad esempio con l'indicazione dei codici EER accanto alle frazioni merceologiche o fornendo maggiori informazioni sul codice EER 15.01.06 (Imballaggi in materiali misti). A ciò, si aggiunga la richiesta di integrare la panoramica sullo stato dell'arte in Italia, mediante il raffronto con indicatori, previsti in sede europea, che misurano le *performances* nell'ambito dell'economia circolare¹⁹.

L'indicazione tecnica della Commissione appare andare nella giusta direzione, dal momento che un tassello fondamentale, per trarre un salto di qualità nel ciclo dei rifiuti, passa attraverso la disponibilità e la diffusione di dati ed indicatori esaustivi e confrontabili, anche su scala europea²⁰.

Autosufficienza e macroaree: in discussione l'approccio "Sblocca Italia"

Importanti sono le **indicazioni relative ai criteri per individuare le macroaree** per consentire la razionalizzazione degli impianti.

La pianificazione delle macroaree

Nello specifico, la Commissione richiede l'inserimento in fase di pianificazione, anche per le Autorità Locali, degli investimenti e degli altri mezzi finanziari necessari all'attuazione della programmazione infrastrutturale. Si tratta di un passaggio estremamente ambizioso, che probabilmente esula dal mandato assegnato dall'Art. 198-bis del TUA, ma che si lega al tentativo portato avanti anche da ARERA di raccordare in misura sempre maggiore gli obiettivi di programmazione con le pianificazioni economico-finanziarie dei territori.

Autosufficienza impiantistica regionale

Ancora più rilevante, poi, è la declinazione territoriale associata al principio di **autosufficienza impiantistica**, che secondo la Commissione dovrebbe declinarsi sul livello **regionale** per le seguenti frazioni di rifiuto:

- I **rifiuti organici**.
- I **rifiuti urbani misti**.
- Rifiuti da **trattamento** delle **frazioni riciclabili**.

A primo impatto, **la valutazione espressa dalla Commissione mette in discussione il riferimento**, contenuto nel **Rapporto Preliminare Ambientale** alle macroaree come definite nello Sblocca Italia e dunque alla quantificazione dei fabbisogni della FORSU misurati nel Rapporto Preliminare, riportando al confine regionale il riferimento per le valutazioni di adeguatezza impiantistica per questi flussi.

¹⁹ Il riferimento, proposto dalla Commissione ministeriale, è al seguente link: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/indicators/monitoring-framework>.

²⁰ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 198: "Rifiuti prodotti dalle imprese: imparando dall'Europa", Laboratorio REF Ricerche, dicembre 2021.

Il parere sembra non essere del tutto coerente con il TUA, laddove quest'ultimo inquadra **l'auto-sufficienza regionale unicamente per lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento**, come richiamato in precedenza, permettendo la **libera circolazione** sul territorio delle **frazioni** raccolte in maniera **differenziata**. Giova, comunque, sottolineare che se il TUA colloca il trattamento dell'**organico** in un ambito di mercato, allo stesso tempo vi è un invito a privilegiare il principio di **prossimità**, ovvero sia a minimizzare la movimentazione del rifiuto per il trattamento in un'ottica di salvaguardia dell'ambiente²¹.

Il trattamento del rifiuto organico, dunque, al pari delle altre frazioni della raccolta differenziata destinate al riciclo, ricade in un regime giuridico di mercato e di libera circolazione sul territorio, pur con un richiamo al contenimento della sua movimentazione. Se ne deduce che il **riciclaggio** della **frazione organica** può certamente avvenire in un ambito territoriale diverso da quello dal quale il rifiuto viene prodotto, e **anche in una regione diversa** da quella di origine, ma è altrettanto auspicabile che il trattamento **non** avvenga **a distanze tali** da lasciare presumere **impatti ambientali rilevanti** cagionati dalla movimentazione del rifiuto.

Al contempo, **le specificazioni della Commissione appaiono allinearsi con la metodologia seguita nel DPCM attuativo dello Sblocca Italia** (cfr. DPCM 7 marzo 2016), ove il fabbisogno di trattamento della **FORSU** era stato comunque identificato su base regionale. Tale impostazione, che offriva un'interpretazione stringente del principio di prossimità, è stata oggetto di una lettura differente da parte dell'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato)²², che ha segnalato come la delimitazione regionale - o a livello di ATO (Ambito Territoriale Ottimale) - del mercato può tradursi in un aumento delle tariffe "al cancello" degli impianti di trattamento nei territori che versano in condizioni di *deficit* impiantistico.

In generale, la posizione espressa dalla Commissione potrebbe essere interpretata con la volontà, più che condivisibile, di rafforzare la dotazione infrastrutturale impiantistica, obbligando anche le Regioni deficitarie ad accelerare, profittando anche dell'impulso offerto dalle risorse del PNRR. Tuttavia, la perimetrazione territoriale ristretta, prendendo unicamente come riferimento il confine regionale, rischia di porsi in conflitto con il quadro normativo e regolatorio in essere, specialmente per la frazione organica.

Le economie di scala nella scelta delle macroaree

Un'interpretazione meno stringente del parere della Commissione si lega ad un passaggio successivo, dove si rileva che **rimarrebbe basata su una perimetrazione d'area l'impiantistica che implica economie di scala**, sulla base dei volumi di rifiuti originati. Ne consegue, dunque, che **in caso di impianti a tecnologia complessa** come i digestori anaerobici e i termovalorizzatori, laddove economie di scala possono essere raggiunte con una taglia "ottimale" degli impianti, **i fabbisogni dovrebbero essere valutati secondo logiche di macroarea**.

Il caso Sardegna e Sicilia

All'autosufficienza impiantistica regionale di cui sopra, la Commissione aggiunge la specificazione di come, nel caso dei RAEE e dei rifiuti urbani pericolosi, l'individuazione delle macroaree penalizzi Sardegna e Sicilia, a causa del mancato conseguimento di economie di scala nell'impiantistica di trattamento di tali frazioni. Il suggerimento è, quello, di ricomprendere la Sicilia nel Sud Peninsulare e la Sardegna in una o più delle aree, a seconda della minimizzazione del costo di trasporto e di conferimento.

²¹ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 159: "Quale mercato? Il caso del rifiuto organico", Laboratorio REF Ricerche, settembre 2020.

²² "IC49 - Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani", AGCM, gennaio 2016.

Le logiche di prossimità

La delimitazione delle macroaree, infine, potrebbe andare a detrimento della riduzione della movimentazione dei rifiuti, originando esternalità negative sull'ambiente, dal momento che ciò limiterebbe l'identificazione di impianti prossimi, ma di aree distinte, come nel caso di Liguria e Toscana. Per questo **il concetto di macroarea andrebbe coniugato in modo flessibile, salvaguardando logiche di prossimità.**

In conclusione, le indicazioni tecniche della Commissione chiamano le pianificazioni regionali ad un ruolo di maggiore responsabilità nella quantificazione dei fabbisogni, quale presupposto per potenziare il parco impiantistico. Resta, ora, da capire quali scelte verranno adottate nella versione definitiva del PNGR e come queste si inseriscano nell'ambito delle norme che disciplinano la gestione dei rifiuti, a partire dai principi sopra richiamati presenti nel TUA.

Un'estensione delle filiere strategiche

Circa le filiere strategiche per l'economia circolare individuate dal Rapporto Preliminare Ambientale, il parere della Commissione propone un ampliamento e un rafforzamento delle misure avanzate per il miglioramento nella gestione delle stesse.

Le altre filiere strategiche

A queste, **andrebbero aggiunte la plastica, gli imballaggi, i prodotti alimentari e le acque e i nutrienti**, cioè le filiere ad alta intensità di risorse individuate dal Piano d'Azione per l'Economia Circolare e dalle linee programmatiche della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, su cui porre il *focus* per traguardare modelli di produzione più sostenibili.

Il tutto, corredato da una serie di indicazioni, come nel caso degli imballaggi, ove si richiede che il Rapporto Ambientale includa delle informazioni afferenti alla tracciabilità, alla trasparenza e alla sicurezza della filiera italiana chiusa che ricicla il PET, ottenendo rPET per impiego alimentare.

Per quanto concerne, invece, la raccolta differenziata, viene richiesta la conferma dell'obbligo quanto meno per i rifiuti di carta, metallo, plastica e vetro, così come per i rifiuti organici, quelli domestici pericolosi e i tessili.

La necessità di misurare i fabbisogni dei rifiuti speciali

La pianificazione della gestione dei rifiuti speciali

Come a più riprese già dettagliato all'interno di questa Collana²³, anche la Commissione ministeriale postula una maggiore attenzione ai **rifiuti speciali**, richiedendo che **"la pianificazione assuma un ruolo di indirizzo e di criteri generali"**.

Più nello specifico, tra le altre cose, occorrerebbero iniziative su diversi versanti: dalla prevenzione, all'indicazione dei criteri per individuare le aree non idonee ad accogliere impianti di smaltimento, fino alle misure volte a favorire uno smaltimento in prossimità ai luoghi di produzione, alle **linee attuative per la realizzazione di nuovi impianti che soddisfino le esigenze regionali**, a cui dare risposta anche con soluzioni consortili obbligate, e ad **una stima del fabbisogno impiantistico**, inclusivo anche della caratterizzazione dei rifiuti.

Un insieme di indicazioni, queste, che se adeguatamente inserite nella pianificazione regionale potranno consentire un cambio di passo e **visione complessiva di tutti i rifiuti, urbani e speciali, nelle attività di programmazione.**

²³ Per un approfondimento, si rimanda ai *Position Paper* n. 198: "Rifiuti prodotti dalle imprese: imparando dall'Europa", Laboratorio REF Ricerche, dicembre 2021; n. 191: "Rifiuti speciali: tra prossimità e libero mercato", Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2021.

**Il criterio di
prossimità per i
rifiuti speciali**

Relativamente alla necessità di misurare i fabbisogni per gli speciali, il parere della Commissione offre una risposta a quanto espresso dal Consiglio di Stato, con la Sentenza n. 5025 del 1° luglio 2021, ove si ribadisce che il criterio di prossimità vale anche per la gestione dei rifiuti speciali, dove si deve coordinare con il principio di specializzazione degli impianti: la quantificazione dei fabbisogni territoriali per la gestione dei rifiuti prodotti dalle attività economiche destinabili a impianti promiscui (urbano e speciali) diviene dunque il presupposto per l'autorizzazione di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti speciali.

**I fabbisogni
impiantistici degli
speciali vanno
documentati**

L'elemento più rilevante della Sentenza non l'aver ribadito che il principio di prossimità riguarda anche i rifiuti speciali, piuttosto **l'aver sancito la necessità di documentare l'origine dei fabbisogni impiantistici a cui l'impianto intende offrire risposta**. Un onere, questo, che compete a chi chiede l'autorizzazione a realizzare un impianto per il trattamento dei rifiuti speciali. Di converso, quando questo onere documentale è soddisfatto, e dunque gli impianti rispondono ad un fabbisogno del territorio o comunque di gestione in prossimità, le iniziative non solo dovrebbero essere autorizzate ma anche sostenute dalle amministrazioni di riferimento. **Un cambio di passo da parte delle amministrazioni locali, che presuppone un ruolo di contrasto ai NIMBY e NIMTO, un impegno attivo nella costruzione del consenso da parte delle istituzioni, tutte**²⁴.

Pertanto, emerge una forte spinta a misurare e documentare i fabbisogni anche per i rifiuti speciali, con gli strumenti più adeguati, affinché l'origine dei flussi e il grado di prossimità della risposta impiantistica possano essere rese intelligibili.

Occorre chiarezza sul recupero dei fanghi della depurazione e sui rifiuti da EER 19

**Un'attenzione
particolare da
attribuire ai fanghi
da depurazione**

Ancorché richiamati implicitamente nella trattazione dei rifiuti speciali, un'attenzione particolare deve essere tributata ai **fanghi della depurazione**²⁵, stante l'incremento atteso in uscita al miglioramento quali-quantitativo delle attività di depurazione e la necessità di regolamentare più puntualmente il ricorso alle diverse forme di gestione (spandimento in agricoltura, recupero di fosforo e nutrienti e valorizzazione energetica).

**Migliorare la
gestione dei rifiuti
da EER19**

Parimenti, come richiesto da Regione Lombardia con riferimento ai codici EER 191212, 191210 e 190501 in sede di consultazione e come preannunciato nel Rapporto Preliminare Ambientale, relativamente ai rifiuti urbani residuali da raccolta differenziata (inclusi quelli avviati a trattamento meccanico e/o meccanico biologico), andrebbe dedicato nel PNGR uno spazio adeguato all'analisi del **Capitolo EER 19**²⁶, al fine di valutare l'esistenza di margini per efficientarne la gestione, pianificando soluzioni di chiusura del ciclo laddove il trattamento intermedio risultasse indotto innanzitutto dalla mancanza di impiantistica finale²⁷.

²⁴ Per un approfondimento, si rimanda ai *Position Paper* n. 198: "Costruire Prossimità: il ruolo delle istituzioni locali nella prevenzione dei NIMBY", Laboratorio REF Ricerche, marzo 2020.

²⁵ Per un approfondimento, si rimanda ai *Position Paper* n. 191: "Rifiuti speciali: tra prossimità e libero mercato", Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2021; n. 177: "Nutrienti ed energia dai fanghi: l'economia circolare alla prova dei fatti", Laboratorio REF Ricerche, aprile 2021.

²⁶ Si fa riferimento all'insieme di rifiuti in uscita dal trattamento e dalla gestione dei rifiuti e delle acque.

²⁷ Per un approfondimento, si rimanda a Fanghi e plastiche: un recupero da migliorare, lavoce.info, 4 febbraio 2022.

I PUNTI CRITICI PER DECLINARE IL PNGR: I FABBISOGNI IMPIANTISTICI DELLE FRAZIONI CRITICHE

Pur trattandosi di un documento preliminare, il giudizio generale su quanto reso disponibile sin qui per il Programma appare positivo, quanto meno negli intenti generali, ma non sufficiente vista l'importanza di un documento strategico che dovrebbe avere l'ambizione di indicare le condizioni per raggiungimento dei *target* comunitari di riciclo e di riduzione del conferimento in discarica.

Indubbiamente, i rilievi sollevati dalla Commissione MiTE sembrano suggerire parimenti un netto cambio di passo, almeno nelle attese sui contenuti nel documento finale. Tuttavia, rimangono alcune importanti questioni aperte, a partire dalla definizione dei fabbisogni impiantistici delle frazioni critiche.

ARERA evidenzia l'esigenza di adeguare i fabbisogni impiantistici

Da questo punto di vista, la stessa ARERA nell'ambito dei lavori che hanno portato alla definizione del MTR-2 (Metodo Tariffario Rifiuti) e alla fissazione delle c.d. "tariffe al cancello"²⁸, evidenziava l'esigenza di adeguare i fabbisogni impiantistici calcolati con il DPCM 7 marzo 2016 e con il DPCM 10 agosto 2016, rispettivamente per la frazione organica e per il rifiuto urbano indifferenziato. Relativamente alla sede ove sostanziale la necessità di aggiornamento del fabbisogno impiantistico, l'Autorità ritiene che *"l'adozione del Programma rappresenti un'utile occasione per ridefinire il fabbisogno impiantistico nazionale (che richiederebbe comunque un meccanismo di aggiornamento periodico, al fine di accrescere l'efficacia degli strumenti di programmazione regionale)"*.

Le due frazioni sopra indicate, infatti, rappresentano il principale problema, ma al contempo una grande potenzialità per il recupero. A patto, chiaramente, di fare ricorso a tutto il ventaglio di soluzioni impiantistiche che lo sviluppo tecnologico rende disponibili. In tal senso, giova sottolineare come il riciclo chimico non si ponga in conflitto con quello meccanico, essendo rivolto a quella frazione secca dei rifiuti urbani indifferenziati provenienti dal trattamento meccanico biologico, che il PNGR reputa critica, oltre che agli scarti della raccolta differenziata delle plastiche (*plasmix*). La "non competizione" tra le due tipologie deriva anche dal fatto che il riciclo chimico, via gassificazione, utilizza come *input* alcuni tipi di rifiuti che non sarebbero in ogni caso idonei al riciclo meccanico, sia per ragioni di tipo economico, sia per ragioni di tipo tecnico. È, questo, il caso dei rifiuti che costituiscono scarti degli stessi processi di riciclo meccanico, della frazione secca del rifiuto indifferenziato, del CSS combustibile o, ancora, degli scarti della filiera tessile.

La gestione del rifiuto urbano indifferenziato

Per quanto riguarda il **rifiuto urbano indifferenziato**, il bilancio qui proposto fa riferimento alla differenza tra le tonnellate di RUR (rifiuto urbano residuo) gestite e raccolte. Affinché l'identificazione dei fabbisogni un'indicazione sulle modalità gestionali nelle diverse regioni, i saldi sono stati raffrontati con le percentuali di smaltimento in discarica.

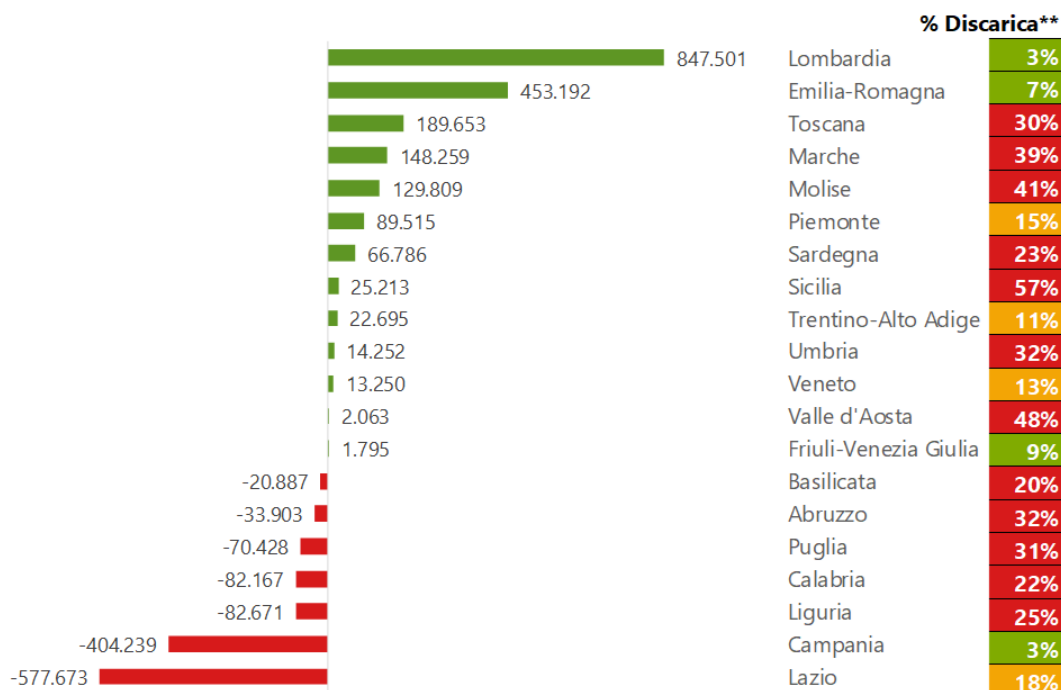
Gestione efficiente in Lombardia ed Emilia-Romagna

Dall'analisi, emerge come i consistenti *surplus* gestionali di **Lombardia** (+848mila tonnellate) ed **Emilia-Romagna** (+453mila tonnellate) vengono raggiunti con un ricorso residuo allo smaltimento in discarica, rispettivamente pari al 3% e al 7%. Si tratta, quindi, di una gestione non solo efficiente, poiché riesce a gestire più rifiuti di quelli prodotti, ma anche efficace, dal momento che l'opzione ambientalmente meno preferibile riveste un ruolo di secondo piano, risultando già coerente con gli obiettivi europei al 2035 (conferimento in discarica inferiore al 10%).

²⁸ Documento per la consultazione 196/2021/R/rif, ARERA, 11.05.2021.

IL BILANCIO DI SMALTIMENTO E AVVIO A RECUPERO ENERGETICO DEI RIFIUTI URBANI

Tonnellate* e % smaltimento in discarica, anno 2020



*Il bilancio è calcolato come differenza tra le tonnellate di RUR gestite (incenerimento, co-incenerimento e smaltimento in discarica) e quelle raccolte.

**Percentuale calcolata applicando la metodologia basata sui criteri previsti dall'Art. 5-bis "regole per calcolare il conseguimento degli obiettivi" del D.Lgs. 36/2003.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

Di segno opposto, invece, appaiono i **surplus** di **Toscana** (+190mila tonnellate), **Marche** (+148mila tonnellate) e **Molise** (+130mila tonnellate). In queste regioni, infatti, lo smaltimento in discarica riveste ancora un ruolo centrale, attestandosi rispettivamente al 30%, 39% e 41%.

Situazione deficitaria in Lazio e Campania

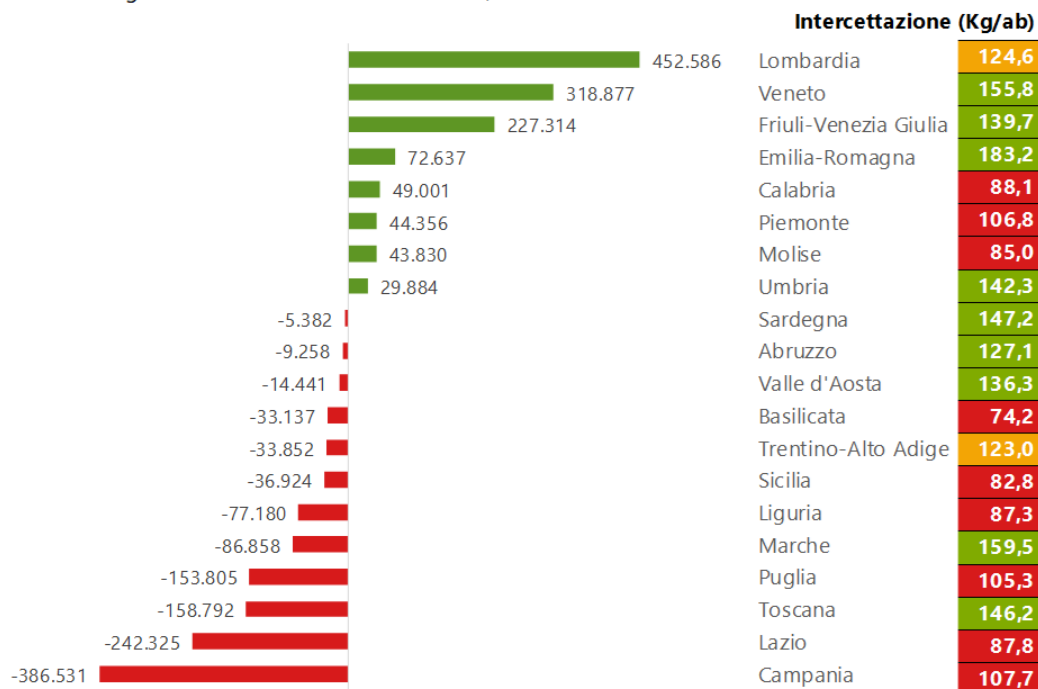
Lazio (-578mila tonnellate) e **Campania** (-404mila) sono le regioni ove la situazione è più deficitaria, denotando gli sbilanci più consistenti. Nel caso del Lazio, nonostante un ricorso allo smaltimento in discarica del 18%, la capacità di incenerimento regionale non è in grado di far fronte ai volumi di indifferenziato prodotti, anche a causa di un livello di raccolta differenziata del 52%, ovvero più di 10 punti percentuali al di sotto della media nazionale (63%) nel 2020. Circa la Campania, invece, la gestione del rifiuto indifferenziato poggia essenzialmente sul solo termovalorizzatore di Acerra, laddove lo smaltimento in discarica al 3% costituisce l'esito della scelta di non autorizzare nuovi spazi, obbligando così ancora all'export verso altre regioni o all'estero. Anche per la Campania, rileva un basso grado di raccolta differenziata (54%), che contribuisce inevitabilmente ad acuire lo sbilancio per l'indifferenziato.

La gestione del rifiuto organico

Specularmente a quanto effettuato con il RUR, sono stati calcolati i saldi della bilancia commerciale del **rifiuto organico**. A tali valori, sono stati, poi, associati i livelli di intercettazione pro capite della frazione organica nella raccolta differenziata.

LA BILANCIA COMMERCIALE DEL RIFIUTO ORGANICO (IMPORT-EXPORT)

Tonnellate* e kg/abitante di raccolta differenziata, anno 2020



*Differenza tra le tonnellate di frazione organica da raccolta differenziata ricevute da fuori regione e quelle destinate fuori regione.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

Situazione deficitaria in Campania e Lazio

Anche per questa frazione, appaiono essere particolarmente gravi le situazioni di **Campania** (-387mila tonnellate) e **Lazio** (-242mila tonnellate), dal momento che i consistenti sbilanci si accompagnano con livelli di intercettazione molto bassi, pari rispettivamente a (108 kg/abitante) e (88 kg/abitante). Quest'ultimi valori, infatti, risultano essere inferiori alla media Italia (121 kg/abitante). È evidente che, laddove i *deficit* sono più consistenti, la spinta alla raccolta differenziata della frazione organica, resa obbligatoria dal D.Lgs. 116/2020 entro il 31 dicembre 2021, non potrà che accentuare lo sbilancio.

Giova sottolineare come la scelta di operare una ricostruzione dei fabbisogni su scala regionale qui riportata è solo il punto di partenza, ma che può essere di supporto alla definizione di un fabbisogno residuo di macroarea.

Monitorare l'attuazione del Programma

Nell'ottica di monitorare l'attuazione del Programma, tali indicatori andranno aggiornati e pubblicati con cadenza biennale, pari cioè alla durata minima della classificazione degli impianti secondo il MTR-2, nonostante l'aggiornamento del PNGR sia fissato in "almeno ogni 6 anni" dall'Art.198-bis, comma 5 del TUA. Così facendo, sarebbe possibile trarre indicazioni sull'efficacia delle azioni di pianificazione prospettate e sul loro stato di avanzamento.

Riquadro. Vengono prima i Piani regionali o il PNGR?

L'aggiornamento dei PRGR, previsto ai sensi dell'Art.199, comma 8, del TUA dal D.Lgs. 116/2020, doveva avvenire *"entro 18 mesi dalla pubblicazione del Programma Nazionale [...] a meno che non siano già conformi nei contenuti o in grado di garantire comunque il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea. In tale caso i piani sono adeguati in occasione della prima approvazione o aggiornamento"*.

Nella prassi che si sta affermando, al contrario, le regioni si sono attivate per aggiornare i Piani ancora prima di conoscere il contenuto del Programma Nazionale. Con ogni probabilità questo disegno va ascritto innanzitutto alla mancanza di una visione strategica da parte delle amministrazioni centrali, oltre che al desiderio di lasciare ai territori una "ulteriore" possibilità di indicare i percorsi per sostanzare gli obiettivi europei.

La disponibilità di PRGR aggiornati, richiamata anche dalla nota ARES 2020-7646779 della Commissione Europea, si rende più che mai necessaria per il pieno rispetto della Direttiva (UE) 2018/851, evitando così l'apertura di nuove procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia. Oltre al fatto, che l'adeguamento della pianificazione regionale costituisce un fattore abilitante, per l'accesso delle Regioni a determinati finanziamenti del FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e al Fondo di Coesione^a.

Come evidenziato dall'ISPRA, i PRGR si inseriscono all'interno del rinnovato quadro di politiche ambientali europee, di cui costituiscono uno strumento imprescindibile nell'attuazione in particolare del c.d. "Pacchetto sull'Economia Circolare"^b.

In base ai dati riportati nel Rapporto Preliminare Ambientale del MiTE^c, a seguito di verifiche effettuate dal Ministero stesso, 10 Regioni hanno affermato la conformità dei propri PRGR con le Direttive del 2018, dal momento che i propri obiettivi risultano essere superiori a quelli della normativa comunitaria. Invece, il Lazio, la Provincia Autonoma di Trento e la Sardegna - per il Piano dei rifiuti speciali - e la Sicilia - per il Piano dei rifiuti urbani - hanno attuato quanto richiamato in precedenza all'Art.199, comma 8 del TUA.

Pur in una generale tendenza all'aggiornamento dei PRGR, dal quadro ricostruito nella tabella sottostante emerge come i lavori siano ancora in corso nella maggior parte delle Regioni, sebbene alcune siano in prossimità di approvazione (Liguria, Provincia Autonoma di Trento, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Abruzzo).

^a "Rapporto Rifiuti Urbani-Edizione 2021", ISPRA.

^b Si fa riferimento alla Direttiva (UE) 2018/849, che modifica la Direttiva 2000/53/CE relativa ai VFU, la Direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la Direttiva 2012/19/UE sui RAEE; alla Direttiva (UE) 2018/850, che modifica la Direttiva 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti; alla Direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti; alla Direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

^c "PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI. PROCEDURA DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA. RAPPORTO PRELIMINARE AMBIENTALE", MiTE, dicembre 2021.

LO STATO DI AGGIORNAMENTO DEI PRGR

Aggiornamento sulla base delle informazioni disponibili al 04.02.2022

Regione	Stato di aggiornamento del PRGR per i rifiuti urbani
Valle d'Aosta	In esame alla Commissione Assetto del territorio del Consiglio regionale, il disegno di legge di aggiornamento del Piano (2022-2026) varato dalla Giunta
Piemonte	Approvazione di atti di indirizzo (urbani+bonifiche)
Lombardia	La Giunta regionale ha preso atto della proposta di aggiornamento del Programma Regionale, comprensivo di quello delle bonifiche
Liguria	Adottato dalla Giunta lo Schema di aggiornamento 2021-2026 del Piano (rifiuti+bonifiche), per l'avvio della fase di consultazione VAS che porterà al Piano definitivo da approvare in Consiglio regionale
Provincia Autonoma di Trento	Approvato in via preliminare il Quinto aggiornamento al Piano provinciale
Provincia Autonoma di Bolzano	La Giunta provinciale ha approvato il 4° aggiornamento del "Piano di gestione dei rifiuti 2000" (capitoli 1 e 2)
Veneto	Avviata la procedura di assoggettabilità a VAS del nuovo Piano (urbani+speciali)
Friuli-Venezia Giulia	Approvazione in via preliminare del progetto di Piano
Emilia-Romagna	È stata adottata la proposta di un nuovo Piano (2022-2027), con anche speciali e bonifiche. Fase di osservazione, in vista dell'approvazione definitiva
Toscana	Avvio del procedimento di formazione del Piano (urbani+bonifiche)
Umbria	Atti di indirizzo della Giunta regionale
Marche	Definizione di obiettivi della pianificazione e di modalità operative per l'aggiornamento e l'adeguamento del Piano
Lazio	Approvazione definitiva del Piano 2019-2025
Abruzzo	Adozione della proposta di aggiornamento del Piano. Conclusione della procedura di verifica di assoggettabilità a VAS e del procedimento di VINCA
Molise	Piano approvato a marzo 2016 e in scadenza a marzo 2022
Campania	Adeguamento preliminare del Piano alle Direttive europee del Pacchetto sull'Economia Circolare
Puglia	Approvazione definitiva del Piano 2022-2030 (fanghi+bonifiche)
Basilicata	Avvio della procedura per l'aggiornamento e l'adeguamento della pianificazione regionale: documento di indirizzo del PRGR e documento preliminare ambientale
Calabria	Approvazione di linee di indirizzo per l'adeguamento del Piano
Sicilia	Approvazione definitiva del Piano 2020-2030
Sardegna	Piano approvato a dicembre 2016 e in scadenza a dicembre 2022

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni ISPRA, MONITORPIANI e Regioni

CONCLUSIONI

Il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) è una delle due riforme che il PNRR ha previsto per il settore dei rifiuti e dovrà essere adottato entro il 30 giugno 2022.

Il PNGR contiene obiettivi estremamente ambiziosi. Innanzitutto, esso dovrebbe assicurare indirizzo e coordinamento alle pianificazioni regionali: queste ultime non sempre sono risultate all'altezza, preferendo non fare emergere i reali bisogni e rimandando ogni scelta sugli impianti. Con questo, ponendo le premesse per il ricorrere di episodi emergenziali. Emblematici i casi di Lazio e Campania.

Il Rapporto preliminare consente di trarre alcune prime indicazioni sul contenuto del futuro Programma e insieme l'occasione per formulare qualche rilievo, nell'auspicio che se ne possa tenere conto.

Innanzitutto, sembra opportuno **definire chiaramente il perimetro territoriale a cui vanno riportati i fabbisogni** in coerenza con i principi dell'autosufficienza nello smaltimento e di prossimità nel recupero, rispettivamente per le frazioni critiche del RUR e della FORSU. Al riguardo, la Commissione Tecnica di Valutazione Ambientale VIA-VAS del MiTE sembra riportare tale principio alla dimensione regionale, tanto per il rifiuto organico e le altre frazioni riciclabili quanto per l'indifferenziato, pur lasciando spazio alla **programmazione di macroarea per gli impianti a tecnologia complessa dotati di una taglia "ottimale" tarata sull'area vasta** (digestori anaerobici, termovalorizzatori).

Si tratta di una questione controversa, rispetto alla quale pare opportuno un chiarimento relativo al disegno di mercato emergente.

È importante, tuttavia, che **la pianificazione per macroarea non diventi un alibi per le pianificazioni regionali**, non prevedendo interventi per la chiusura del ciclo dei rifiuti ma rimandando a nuove programmazioni di area vasta. Il PNGR dovrebbe anche introdurre dei meccanismi di verifica del raggiungimento degli obiettivi in relazione al fabbisogno impiantistico (per l'indifferenziato, l'organico e le altre frazioni differenziate) presente e prospettico, alla luce del *trend* di produzione attuale e futuro delle diverse frazioni di rifiuti e del ruolo dei termovalorizzatori nella chiusura del ciclo per gli scarti da lavorazione delle frazioni differenziate.

Gli obiettivi e il fabbisogno impiantistico non dovranno essere tarati sul livello di raccolta differenziata ma sui quantitativi effettivamente recuperati, in coerenza con gli obiettivi UE e tenuto conto che il differenziale tra il "totale raccolto" e il "totale differenziato" non cattura il reale fabbisogno impiantistico. Quest'ultimo, infatti, va definito andando a sommare anche la differenza tra il "totale differenziato" e il "totale effettivamente recuperato".

In secondo luogo, il PNGR dovrà tenere in considerazione anche i **fabbisogni di gestione dei rifiuti speciali**, come richiesto dalla Commissione del MiTE, in linea con l'orientamento dettato da una recente **sentenza del Consiglio di Stato che chiede di documentare i fabbisogni impiantistici, limitatamente ai flussi di speciali per i quali si può presumere che la prossimità prevalga sulla specializzazione impiantistica, ergo destinati ad impianti promiscui**.

Tra i rifiuti speciali, il PNGR non può esimersi dal porre il *focus* sui **fanghi della depurazione**, stante l'incremento atteso derivante da un'intensificazione delle attività di depurazione, e più in generale sul **capitolo EER 19**. Relativamente a quest'ultimo, ci si attendono valutazioni sulle potenzialità di efficientamento della filiera di gestione attraverso la pianificazione di soluzioni di chiusura del ciclo, laddove il trattamento intermedio fosse conseguenza di carenze di trattamento finale.

Circa le **filieri strategiche per l'economia circolare**, occorre un'estensione delle tre già individuate dal Rapporto Preliminare (**RAEE, rifiuti da C&D e rifiuti tessili**) per completare il quadro delle filiere ad alta intensità di risorse individuate dal Piano d'Azione per l'Economia Circolare e dalle linee programmatiche della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, cioè **la plastica, gli imballaggi, i prodotti alimentari e le acque e i nutrienti**.

In ultimo, il PNGR sarà chiamato a ricostruire i fabbisogni impiantistici delle frazioni critiche, a partire dal **rifiuto urbano residuo** e dal **rifiuto organico**. Dalle stime qui presentate, emerge come vi siano ancora criticità diffuse, in particolare nelle Regioni del Centro-Sud, che se non adeguatamente affrontate rischiano di pregiudicare il raggiungimento dei *target* di riciclo e di massimo conferimento in discarica.

In conclusione, con i dovuti accorgimenti il Programma potrà offrire le risposte e l'impulso a molte questioni. Un ruolo importante di coordinamento delle pianificazioni regionali. Ma per fare questo, con probabilità, non potrà limitarsi a mere raccomandazioni, ma dovrà dotarsi di una strategia, con tempi certi e percorsi cogenti. Ovvero di ciò che sin qui è mancato.