

STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY

2° Gruppo di lavoro:

“Sviluppo dell’eco-efficienza, della rinnovabilità dei materiali e del riciclo dei rifiuti”

Documento introduttivo per l’Assemblea Programmatica

20 luglio 2012

1. Il ruolo e i potenziali dell'eco-efficienza, della rinnovabilità dei materiali e del riciclo dei rifiuti.

Stato e tendenze del consumo di risorse naturali a livello globale ed europeo

Nel contesto globale dell'aumento della domanda di materie prime, con rilevanti impatti ambientali ed economici, cresce la necessità di usarle in modo più efficiente, di ridurre i consumi e di promuovere le materie prime rinnovabili migliorando le performance e gli impatti ambientali. Il riutilizzo, il riciclaggio dei rifiuti e l'uso dei materiali riciclati, la riduzione dell'uso delle risorse – anche attraverso standard più elevati di qualità dei prodotti e il principio dell'uso prolungato del prodotto, l'uso di tecnologie verdi e di materiali rinnovabili – saranno fondamentali per la competitività, la sostenibilità e la sicurezza dell'approvvigionamento di materiali a medio e lungo termine.

L'UNEP ricorda che la sempre maggiore scarsità di risorse naturali e, al contempo, la disponibilità di nuove tecnologie offrono l'opportunità di gestire in un'ottica *green* i rifiuti; che investire nel mercato dei rifiuti consente di generare molteplici benefici economici ed ambientali; che il settore del riciclo crea un maggior numero di posti di lavoro rispetto a quanti ne sostituisca; infine, che rendere *green* il settore dei rifiuti richiede interventi finanziari, incentivi economici, misure politiche e di regolamentazione, nonché accordi istituzionali.

Il commercio mondiale di materie seconde è cresciuto a tassi superiori a quelli dell'insieme dei beni e dei servizi. La crisi del biennio 2008 - 2009 ha accelerato ed accentuato il processo di spostamento del baricentro economico verso i Paesi emergenti, soprattutto verso la Cina. Le industrie del riciclo, compresa quella italiana, si sono adattate a tale situazione e già nel 2010 le quotazioni di quasi tutti i materiali secondari sono state trainate dalla domanda internazionale, riconducibile appunto al mercato cinese.

A livello europeo si ritiene che una percentuale stimata tra il 6 ed il 12% del consumo di materie prime (comprese le non rinnovabili quali i combustibili fossili) venga risparmiata grazie al riciclo dei rifiuti, alla prevenzione della produzione dei rifiuti, nonché a politiche di eco-design.

Per le economie europee l'esistenza di un forte mercato internazionale delle materie seconde è una condizione necessaria per il mantenimento di elevati livelli di raccolta e recupero dei rifiuti: la capacità di mantenere volumi e prezzi delle materie seconde durante la crisi, non sarebbe forse stata possibile senza la forte domanda dei mercati di Cina e di altre economie emergenti.

Nel suo complesso, l'eco-industria su scala comunitaria (Europa a 27 paesi) ha visto crescere il proprio fatturato dai 232 miliardi di euro del 2004 ai 319 miliardi del 2008, con un tasso di crescita annuale nominale dell' 8,3% (Ecorys, 2009) e un valore che rappresenta il 2,5% del PIL europeo.

Gli occupati nell'industria del riciclaggio su scala europea sono stimati pari 512 mila con una crescita annua di circa l'11%, inferiore solo a quella delle energie rinnovabili. Dopo la gestione dei rifiuti e l'approvvigionamento idrico, il riciclaggio è il più importante settore dell'eco-industria sotto il profilo occupazionale.

Stato e tendenze a livello italiano

L'industria italiana della valorizzazione e della preparazione al riciclo è forte e qualificata sotto il profilo tecnologico. L'industria manifatturiera, a sua volta, ha sviluppato ed applicato nuove tecnologie di impiego e valorizzazione delle materie seconde in tutti i settori. Entrambe sono

cresciute nonostante la quasi stagnazione dell'economia italiana dello scorso decennio e stanno rispondendo relativamente bene, anche se con alcune aree in sofferenza anche per la contrazione dei consumi, alla recessione ad oggi ancora in corso. Infatti, il tasso di riciclo nella produzione nazionale è cresciuto e, laddove le capacità di riciclo nazionali non erano adeguate all'offerta di materie seconde, gli eccessi sono stati assorbiti dal mercato internazionale.

In Italia, paese strutturalmente povero di materie prime, l'uso di materie seconde e l'industria basata sull'uso di materie seconde (in quei processi produttivi dove le filiere produttive primarie e secondarie sono due filiere anche tecnologicamente distinte) ha retto meglio alla recessione rispetto alla produzione primaria.

Ciononostante, nel 2010, l'Italia si presenta ancora come uno dei pochi paesi europei importatori di materie seconde. Laddove, invece, il rafforzamento del comparto del riciclo, l'eco-efficienza, e lo sviluppo della rinnovabilità dei materiali dovrebbero avere un peso strategico sia per assicurare la disponibilità di risorse per una sempre maggiore indipendenza dalle importazioni (di materie prime e di energia) sia per ridurre l'esposizione ai costi crescenti di queste ultime, limitando al contempo gli impatti ambientali del prelievo e del consumo di risorse naturali.

Nell'ambito del più ampio settore della gestione dei rifiuti il recupero dei materiali rappresenta la componente più rilevante in termini di numero di imprese (il 51% del totale) ed oltre un terzo del valore della produzione. Inoltre, pur con una presenza ancora consistente di piccoli operatori, il settore presenta un tasso di investimenti (in rapporto al valore aggiunto) superiore alla media del settore manifatturiero.

(per tutti i dati relativi all'industria del riciclo ed ai singoli settori si rimanda ai documenti indicati in bibliografia ed alle schede tecniche di approfondimento).

2. Ostacoli e barriere

In Italia la gestione dei rifiuti è nata e si è organizzata per rispondere ad esigenze di igiene urbana e di perseguimento di obiettivi quantitativi (le percentuali di RD). È arrivato il momento di invertire la "ratio": la gestione dei rifiuti non è solo un servizio, bensì un vero e proprio comparto dell'industria del riciclo e del recupero. Non è un servizio che per caso e solo se funziona (l'Italia a tre velocità) **alimenta il comparto della valorizzazione, trasformazione di materie seconde e produzione di prodotti**. *La gestione Integrata dei rifiuti è la fonte di approvvigionamento di materie seconde e di produzione di energia, che necessita sì di maggiori quantitativi, ma soprattutto di standard qualitativi molto più elevati.* Prenderne atto significa impostare una nuova politica di tutela ambientale che si concretizza sia tramite la necessaria normativa di settore sia applicando una seria politica di programmazione industriale, nonché mirati interventi finanziari ed incentivi economici. Avere una politica industriale che esprima una visione strategica nazionale significa pianificare l'approvvigionamento di materie ed energia dal breve al lungo periodo. È senza dubbio un mutamento che richiede tempo e concertazione a tutti i livelli, a partire dai diversi Ministeri competenti. I tempi sono maturi e la necessità di uscire dalla crisi economica lo impone.

L'industria del riciclo e recupero subisce il fatto che, in molte aree, la gestione dei rifiuti non è affatto *integrata* per la carenza di pianificazione, indispensabile per la definizione delle necessità infrastrutturali ed impiantistiche finalizzate alla chiusura del "ciclo" ed al contenimento dei costi.

L'intero comparto soffre oltre che dell'incertezza normativa (dal nazionale al locale), del fatto che le norme di settore sono poco chiare, non univoche e, sovente, consentono un eccessivo margine di interpretazione alla P.A. ed agli organi preposti ai controlli.

Inoltre, la mancata emanazione di decreti attuativi e di regolamenti di settore, la mancata elaborazione di criteri (ex: assimilazione, qualifica di una sostanza/materiale come rifiuto o sottoprodotto), norme tecniche e standard di riferimento (ad esempio per materiali e prodotti recuperati) consentono di rendere inapplicate ed inapplicabili molte di queste stesse norme. Ciò va ad accentuare la frammentarietà territoriale sotto il profilo sia regolamentazione (da Comune a Comune) sia autorizzativo (da Regione a Regione; da Provincia a Provincia) con conseguenti difformità di condizioni operative ed evidenti distorsioni della concorrenza (sul mercato nazionale ed europeo) tra impianti che svolgono medesime attività.

Le carenze normative influenzano negativamente il rafforzamento e la crescita del mercato nazionale, che non riconosce prezzi adeguati a talune MPS e ai prodotti riciclati e che non favorisce l'uso più efficiente delle risorse.

In primis l'incompleta o non aggiornata regolamentazione nazionale del mercato delle MPS ed il necessario coordinamento con la disciplina comunitaria dell'EoW. Oltre a ciò si aggiunge anche una scarsa informazione sulle caratteristiche e sulle connotazioni del mercato delle MPS (in termini di volumi e prezzi).

Lo stesso mercato manifesta inadeguatezze legate alla carenza di collaborazione tra pubblico e privato in politiche di creazione e stabilizzazione della domanda (MPS e prodotti riciclati), alla non adeguata valorizzazione dei vantaggi ambientali a causa di un'insufficiente informazione sulle caratteristiche e sulle prestazioni dei materiali e dei prodotti riciclati, all'assenza anche di strumenti di penalizzazione e di incentivazione realmente efficaci. Di contro, alcuni comparti dell'industria stessa o dei servizi (ex: manutenzione) mostrano una bassa disponibilità ad introdurre nei propri cicli l'uso di MPS o prodotti recuperati, nonché ad adottare pratiche di valorizzazione di scarti e residui di produzione.

Come l'intero comparto nazionale industriale e delle PMI, anche l'industria del riciclo subisce e denuncia la forte penalizzazione determinata dagli eccessivi costi energetici e dall'assenza di sgravi o incentivi.

Costi eccessivi sono determinati anche dal sovraccarico di adempimenti ed oneri amministrativi: un fattore limitante della vitalità del settore, che, di contro, ottiene scarsi risultati nella lotta a smaltimenti illegali, attività illecite ed il proliferare di "mercati sotterranei". Il quadro sin qui delineato spiega l'inerzia degli attuali sistemi di produzione ed i tempi troppo lunghi, non sostenibili economicamente, per il rientro degli investimenti in conversioni e modifiche di processi industriali e di prodotti. Inoltre, il tessuto imprenditoriale del settore è ancora caratterizzato da un diffuso sottodimensionamento che ne limita lo sviluppo e la capacità di competere efficacemente con i propri concorrenti esteri.

Nonostante gli investimenti su ricerca ed innovatività siano problematici per le difficoltà di accesso al credito e per l'incertezza della redditività degli stessi, il comparto del riciclo/recupero risulta essere quello che investe maggiormente alla ricerca di una sempre maggiore *eco*efficienza.

Trasversale a molte delle questioni che caratterizzano la gestione dei rifiuti e il mercato delle MPS, materiali e prodotti riciclati, è la carenza di una corretta informazione, proveniente da fonte autorevole ed indipendente, rivolta alla P.A e ai cittadini che genera da un lato la sindrome del NIMBY (arrivando a rifiutare persino i Centri di Raccolta Comunali, penalizzando l'intercettazione di date tipologie di rifiuti, dall'organico ai RAEE, sino agli Oli usati) e dall'altro la convinzione che si tratti di materie o beni con qualità e prestazioni inferiori.

Inoltre, la carenza di conoscenza e la mancanza di accesso alle informazioni è un fattore limitante per la diffusione di interventi volti a ridurre gli sprechi prima, durante e dopo la produzione di materiali e prodotti: ciò vale sia per il settore manifatturiero/industriale sia per i diversi livelli della catena agroalimentari, soprattutto nelle fasi della distribuzione e consumo).

La convinzione ancora molto diffusa è che essere Green non sia affatto concorrenziale e che il perseguire performance ambientali rappresenti un limite alla competitività sul mercato.

3. Politiche, misure, target, per lo sviluppo dell'eco

rinnovabilità dei materiali

In termini generali gli interventi e gli strumenti volti a rimuovere gli ostacoli e le barriere alla crescita e rafforzamento dell'industria del riciclo ed allo sviluppo dell'eco

efficienza devono essere idonei/adatti, semplici, replicabili ed applicabili a diverse scale e diverse strutture. I settori di intervento ritenuti prioritari sono: a) il quadro normativo a partire dall'organica attuazione del recepimento della direttiva quadro 98/2008 CE e della disciplina comunitaria EoW; b) il contesto di attuazione della normativa con l'emanazione di regolamenti e norme tecniche di settore; c) il mercato delle MPS dalla regolamentazione per un maggior informazione e trasparenza sino alla valorizzazione (vantaggi ambientali ed economici); d) acquisti verdi a partire dalla revisione del DM 203/2003 e dal rafforzamento del GPP; e) la questione energetica nel duplice ruolo di consumatori e di produttori; f) l'eco

efficienza la cui realizzazione necessita di un management avanzato volto a migliorare la competitività, la capacità di innovazione e la responsabilità verso una maggiore tutela ambientale ed una migliore qualità della vita; g) i modelli e le filiere di distribuzione e consumo di materie e beni, che pur salvaguardando la libera concorrenza privilegino ottimizzazione logistica, limitazione degli impatti e degli sprechi. Ciascuno settore di intervento necessita di analisi e strumenti mirati: si auspica che il Ministero dell'Ambiente ed il Ministero dello Sviluppo Economico istituiscano un sistema di consultazione periodica tra Consorzi di filiera, Associazioni di riferimento, nonché i membri stessi dei Gruppi di Lavoro della Green Economy, ed i propri Direttori, per competenza di settore.

In generale occorre intervenire a più livelli verso l'integrazione della gestione dei flussi di rifiuti. Ciò può avvenire solo attraverso passaggi intermedi che rendano certo ed omogeneo il contesto operativo.

Prima del 2020, è possibile ottenere risultati semplicemente attuando la **normativa in vigore**:

1. Emanazione del decreto sui criteri di Assimilazione per tracciare i confini della privativa comunale in relazione alle reali esigenze dell'utenza e a criteri di qualità nel servizio;
2. Emanazione del regolamento per il calcolo della Tariffa associata alla RES che preveda criteri minimi per l'applicazione dell'equo corrispettivo (di natura tariffaria o tributaria) per gli assimilati ed assimilabili
3. Applicazione e rispetto della normativa per la partecipazione pubblica – privata e delle condizioni di affidamento in house, favorendo uno sano sviluppo delle aziende del settore;
4. Emanazione di normativa e regolamentazione dei rifiuti speciali;
5. Emanazione dei criteri riferimento per la corretta qualifica dei residui come sottoprodotti;
6. Emanazione di linee guida ministeriali relative alle procedure AIA e VAS contenenti criteri minimi, univoci e unici, per la codificazione delle attività di settore; emanazione di linee guida relative ai criteri minimi di rilascio della autorizzazioni agli impianti/aziende; (entrambi con finalità di semplificazione e superamento delle disomogeneità nella qualificazione degli impianti di trattamento a seconda del circuito in cui sono inseriti);
7. Emanazione del regolamento per i criteri minimi dei controlli e delle ispezioni ambientali;
8. Emanazione di linee guida applicative per la corretta codifica CER destinate a Regioni e Province;
9. Redazione dei piani di settore per il recupero dei rifiuti e l'ottimizzazione dei flussi;

Un altro settore carente è quello della **normazione**, laddove, invece, l'elaborazione di norme tecniche puntuali, diffuse e coerenti consente l'attuazione della legislazione stessa. Appare urgente procedere all'aggiornamento delle norme più obsolete e creare un filo diretto con le filiere per la standardizzazione e l'accesso all'innovazione ed alla semplificazione. Un ruolo fondamentale lo giocano la standardizzazione dei materiali derivati dai rifiuti attraverso organismi di normazione, la definizione ed applicazione dei criteri comunitari sull'EoW, il coordinamento degli stessi con la normativa italiana sulle MPS e la diffusione della certificazione a garanzia di qualità (filiera dell'organico) e di prestazioni (prodotti riciclati).

Particolare attenzione merita il settore degli **Acquisti Verdi**, laddove è ormai assodato che le materie ed i prodotti riciclati a parità di qualità prestazionali consentono un significativo "risparmio di sistema", considerando il ciclo d'uso e i mancati costi di smaltimento. Rilanciare lo strumento del GPP richiede un impegno politico ed uno sforzo culturale e di regolamentazione per determinare le condizioni di accelerazione e consolidamento della crescita delle capacità di riciclo dell'industria nazionale.

Entro il 2020 è possibile attuare precisi interventi volti ad **orientare il mercato con strumenti fiscali** (sistemi di detassazione razionale ed avveduta su MPS, sottoprodotti e prodotti riciclati; sistemi di detassazione e facilitazione al credito per gli investimenti in ricerca e sviluppo sia per la ri-conversione di impianti sia di nuove applicazioni e tecnologie), **incentivi e disincentivi economici** (ad esempio intervenendo sui costi dell'energia a favore dell'efficienza ed il recupero energetico, introducendo meccanismi di premiabilità per il materiale riciclato sulla falsa riga dei certificati bianchi).

Rafforzare il mercato significa rendere maggiormente competitivo l'intero comparto e, quindi, anche semplificazione e snellimento degli oneri amministrativi a carico delle aziende senza venir meno all'obbligo della tutela ambientale. Significa trasparenza, corretta informazione verso i cittadini e maggior concertazione con Pubblica amministrazione. Un utile strumento è rappresentato dagli Accordi di Programma, il cui uso deve essere diffuso e valorizzato.

Appare doveroso intervenire per fare in modo che in nessuna parte dell'Italia lo smaltimento finale in discarica continui ad essere economicamente più conveniente rispetto al conferimento agli impianti di valorizzazione e riciclo. Ciò deve avvenire attraverso una definizione a livello nazionale dell'**ECOTASSA** da impegnare sia per lo sviluppo ed il mantenimento delle infrastrutture del riciclaggio sia per supportare le aree in ritardo, laddove la legislazione regionale potrà essere solo più restrittiva.

Rendere competitivo il mercato, sia interno sia a in termini di esportazione, significa anche migliorare l'accesso ai fondi europei, soprattutto a favore della **ricerca applicata** e la **diffusione di innovazioni e tecnologie** nei processi produttivi, nell'implementazione delle modalità di selezione e trattamento, nell'eco-efficienza, nel riciclo e nella rinnovabilità dei materiali. Significa sviluppare i "partenariati per l'innovazione" verso obiettivi in materia di efficienza delle risorse. Significa ottimizzazione della logistica e miglioramento dell'infrastrutturazione dell'intero comparto verso la creazione di veri e propri "poli industriali", sulla base di una maggiore concertazione anche tra gli stessi Consorzi/Associazioni di categoria. Significa favorire la creazione di "siti impiantistici" moderni ed eco-efficienti con capacità di riciclo/recupero "idonei", in grado cioè di rispondere alle esigenze del contesto territoriale a servizio delle Regioni/bacini. L'applicazione delle innovazioni che derivano dalla ricerca industriale comportano sistemi univoci, continui e costanti di validazione oggettiva, di sostenibilità di gestione, nonché e di controllo dei processi.

Nuove tecnologie e maggiore innovatività sono necessarie per la valorizzazione sia dei materiali tradizionali sia per i nuovi materiali o tipologie di rifiuto (dall'estrazione dei metalli rari dai RAEE, dalla valorizzazione di frazioni di vetro contaminato, ai reimpieghi alternativi dei rifiuti tessili sino al recupero dei materiali dalla scorie di incenerimento).

Per capire in che direzione si sta andando nel concretizzare una politica di Green Economy occorre sviluppare degli Indicatori di performance ambientali, politici, gestionali ed economici, così come indicato dall'OECD.

Per render e ciò possibile è prioritario superare le difficoltà nella raccolta ed analisi dei dati, nonostante gli sforzi compiuti dall'ISPRA, con il passaggio ad un sistema informatizzato di raccolta e lavorazione dati (dai comuni /enti agli impianti) unico a livello nazionale. Il coinvolgimento dei Consorzi, delle associazioni di riferimento e delle filiere stesse (dai riciclatori al settore agroalimentare) faciliterebbe la certificazione dei volumi trattati.

Tra gli indicatori da elaborare vi è quello legato all'introduzione di obiettivi minimi di compostaggio di rifiuti biodegradabili urbani a livello di bacino (ATO). Inoltre occorre andare oltre l'indicatore rappresentato dalla percentuale di RD (di natura quantitativa) con indicatori che misurino le performance anche in termini di qualità ed effettivo avvio a recupero.