

STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY 2014

Sessione tematica di approfondimento e consultazione

**“L'ECONOMIA DEL RICICLO DEI RIFIUTI :  
dimensioni economiche,  
problematiche e proposte di sviluppo”**

DOCUMENTO INTRODUTTIVO

5 Novembre 2014, Rimini

## EXECUTIVE SUMMARY

Il documento programmatico analizza approfonditamente lo stato attuale della gestione dei rifiuti urbani in Italia, contestualizzato rispetto ai paesi membri UE, al fine di evidenziare con chiarezza quali le lacune ed i ritardi, ma soprattutto quale l'enorme margine di crescita del settore della gestione e del riciclo. Il pieno sfruttamento dei giacimenti metropolitani consentirebbe di affrancare l'Italia dall'importazione di materie prime consolidando un settore strategico come il riciclo, creando nuovi posti di lavoro qualificati.

Le proposte che furono individuate nell'ambito del documento programmatico presentato agli Stati Generali nel 2012, vengono riprese con ancora maggiore forza. Le elenchiamo brevemente:

1. Modificare l'attuale impostazione della TARI verso una tariffazione "puntuale" per la sola gestione dei rifiuti.
2. Misurare le quantità di rifiuti effettivamente riciclate ed emanare un Decreto Ministeriale atto a definire la metodologia di calcolo della percentuale di materiale ex art. 195, comma 1 lett.s) del D.Lgs.152/06.
3. Costituire un elenco nazionale, con contenuto informativo omogeneo e accessibile al pubblico via telematica, delle autorizzazioni che già gli enti competenti (province, regioni) rilasciano per il recupero dei rifiuti, anche in forma semplificata.
4. Sostenere la diffusione del Green Public Procurement (GPP): l'obiettivo del 50% di acquisti sostenibili sul totale degli acquisti (calcolato in valore monetario) deve diventare, con apposita norma, un obbligo per ogni singola amministrazione pubblica, fermo restando l'individuazione di risorse e strumenti idonei ed effettivi, come ad esempio la definizione di "capitolati" tipo ad uso della PA.
5. Sviluppare il mercato delle materie prime seconde (MPS) e dei prodotti realizzati con materiali riciclati.
6. Semplificare, da un punto di vista burocratico, l'attività delle imprese del riciclo, riducendo i costi amministrativi a loro carico.
7. Sostenere lo sviluppo della produzione e dell'utilizzo di materie prime biodegradabili per produrre bioplastiche e intermedi chimici di origine vegetale che permettono di ridisegnare interi settori della chimica convertendo e recuperando siti dismessi.
8. Raggiungere i nuovi target europei di riciclo e abbattere ulteriormente lo smaltimento in discarica. L'Italia deve urgentemente adeguare il proprio quadro normativo, anche con l'emanazione di regolamenti e norme tecniche mancanti, e colmare il ritardo di ancora troppe aree del Paese nell'avvio di efficaci sistemi di gestione integrata dei rifiuti.
9. Valorizzare gli strumenti di programma, previsti dall'art.206 del D.Lgs.152/06, ed i circuiti organizzati di raccolta dei rifiuti finalizzati ad assicurare l'efficienza e efficacia dei sistemi stessi di raccolta, la tracciabilità e la semplificazione degli adempimenti posti a carico delle imprese.
10. Promuovere il riuso e il riciclo dell'invenduto alimentare.

## Lo stato dell'arte nella gestione dei rifiuti urbani: i noti ritardi dell'Italia

La recessione economica nazionale ha portato ad una riduzione del PIL, nel 2013, dell'1% riportando il livello dell'attività economica al di sotto dei valori del 2000. I consumi finali nazionali hanno registrato una decisa caduta (-2,2%), anche se meno accentuata rispetto a quella rilevata nel 2012. Il consumo delle famiglie si è ridotto in tutte le categorie di acquisto: esemplificativo il decremento degli acquisti di televisori e monitor che sono calati di ben 23 punti percentuali dal 2012 al 2013.

Si è assistito ad una diminuzione nella produzione dei rifiuti urbani di circa l'1,3%, pari a 400.000 tonnellate: tale contrazione, che fa seguito ai cali già registrati nel 2011 e nel 2012, porta a una riduzione complessiva di circa 2,9 milioni di tonnellate rispetto al 2010 (8,9%). L'andamento della produzione dei rifiuti urbani appare coerente con il trend dei consumi, nonostante nell'ultimo anno il PIL e le spese delle famiglie abbiano fatto registrare contrazioni rispettivamente dell'1,9% e del 2,5% a fronte di una riduzione più contenuta del dato di produzione dei rifiuti urbani (il sopraccitato -1,3%).

Nel 2013, la percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani si è attestata al 42,3% della produzione nazionale, facendo rilevare una crescita di oltre 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente (40%, Rapporto ISPRA 2014). Nonostante l'ulteriore incremento, non viene ancora conseguito l'obiettivo fissato dalla normativa vigente: il 45% il cui raggiungimento era stabilito per il 2008 (il 65% doveva essere raggiunto entro il 2012). In valore assoluto, la raccolta differenziata si attesta a 12,5 milioni di tonnellate, con una crescita tra il 2012 e il 2013 del 4,3%. Nel Nord la raccolta differenziata ha raggiunto i 7,4 milioni di tonnellate, nel Centro 2,4 milioni di tonnellate e nel Sud 2,7 milioni di tonnellate. Tali valori si traducono in percentuali, calcolate rispetto alla produzione totale dei rifiuti urbani di ciascuna macroarea, pari al 54,4% per le regioni settentrionali, al 36,3% per quelle del Centro e al 28,9% per le regioni del Mezzogiorno.

A livello regionale si registrano valori di raccolta differenziata prossimi all'obiettivo del 65% in Veneto e Trentino Alto Adige, ma ancora molte sono le regioni in ritardo: tra il 30% e il 20% si collocano il Lazio, la Basilicata e la Puglia, mentre inferiori al 20% risultano, infine, i tassi di raccolta delle Regioni Molise, Calabria e Sicilia. Nel 2012, l'UE dei 28 ha smaltito in discarica il 34% dei propri rifiuti urbani, ha avviato ad incenerimento il 24%, il 27% a riciclaggio ed il 15% a compostaggio (ISPRA 2014, su dati Eurostat). Il contesto europeo è molto variegato e si passa da percentuali di conferimento in discarica inferiori allo 0,5% della Germania al 99% della Romania. Eccezione fatta per la Grecia, i Paesi in cui il ricorso alla discarica è oltre il 65% sono tutti di recente accesso ed il processo di adeguamento alle Direttive europee è appena cominciato. Da evidenziare che oltre alla Germania, anche Svezia, Paesi Bassi, Belgio, Danimarca ed Austria fanno registrare percentuali di conferimento non oltre il 3% circa. In tutti questi Paesi il ricorso all'incenerimento è particolarmente diffuso: le sole Germania e Francia mandano ad incenerimento una quantità pari al 50,2% del totale UE.

Nel 2013 per l'Italia (Rapporto ISPRA 2014) il ricorso alla discarica si è aggirato attorno al 37%, quasi 11 milioni di tonnellate di rifiuti, con una riduzione di circa il 7%, pari a quasi 800 mila tonnellate rispetto al 2012. Un valore ancora troppo elevato rispetto alla media europea e lontano dalle migliori performance dei Paesi del centro - nord europeo.

Analizzando il dato per macroarea geografica, si osserva una riduzione del 7% dello smaltimento al Nord, del 23% al Centro ed un incremento del 5% al Sud. (1) Il valore pro capite relativo allo smaltimento in discarica nei Paesi UE a 28 è pari, in media, a 161 kg/abitante per anno, il 6,9% in meno rispetto all'anno precedente. Il dato è diversificato sul territorio comunitario, con valori più contenuti nell'UE 15 (in media 140 kg/abitante per anno), nei quali le misure intraprese per l'allontanamento dei rifiuti dalla discarica sono ormai consolidate. In Italia il pro capite dei rifiuti smaltiti in discarica è pari a 180 kg/abitante per anno, nell'ultimo triennio tale pro capite si è ridotto del 30%.

Sia a livello europeo sia a livello nazionale, uno dei problemi più rilevanti nell'analisi e comparazione dei dati è rappresentato dalla corretta computazione dei rifiuti. In altri termini, il non corretto uso del codice CER al flusso di rifiuti rende difficile identificarne la destinazione a trattamento e a smaltimento finale e talvolta i numeri raffigurano contesti diversi dalla realtà.

In Italia, i rifiuti sottoposti a trattamenti di tipo meccanico-biologico vengono perlopiù identificati con codici CER 191212 (altri rifiuti compresi i materiali misti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti), 191210 (rifiuti combustibili), 190501 (parte di rifiuti urbani e simili non compostata), 190503 (compost fuori specifica) e 190599 (rifiuti provenienti dal trattamento aerobico dei rifiuti non specificati altrimenti) e classificati come rifiuti speciali. In molte regioni si assiste a rilevanti movimentazioni di queste tipologie di rifiuti verso altre regioni, rendendo difficile seguirne il flusso dalla produzione alla destinazione finale. Per comprendere appieno la gestione dei rifiuti e delle raccolte differenziate è importante fare non solo delle valutazioni

quantitative, ma anche economiche. Gli ultimi dati ISPRA disponibili mostrano un aumento generale sia del costo totale che dei costi di gestione dei rifiuti indifferenziati e differenziati, il costo medio per kg di rifiuto totale, nel 2013, varia dai 26,7 centesimi di euro/kg nei comuni con meno di 5.000 abitanti fino ai 31,8 centesimi di euro/kg nelle città con più di 150.000 abitanti. Dal confronto tra le principali voci di costo di gestione dei rifiuti, si nota come i costi di gestione dell'indifferenziato siano aumentati del 18% tra il 2008 e il 2013, a fronte di un incremento del 7% dei costi della raccolta differenziata, come evidenziato dalla tabella sottostante.

#### Confronto tra i principali costi per kg (centesimi di euro), valori medi attualizzati al 2013 – 2008/2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variazione % 2013/2008
<b>CGIND</b>	27,23	26,14	27,79	27,92	28,87	32,26	18%
<b>CSL</b>	8,09	7,50	9,63	9,66	10,11	11,76	45%
<b>CRT</b>	8,32	8,05	7,77	7,70	8,05	8,97	8%
<b>CRD</b>	10,64	10,48	10,61	11,05	10,90	11,76	7%
<b>Costi totali</b>	29,73	29,34	31,07	31,61	32,36	35,72	20%

**Legenda:** CGIND = Costi di gestione dell'indifferenziato; CSL = Costi di spazzamento e lavaggio; CRT = Costi di raccolta e trasporto; CRD = Costi della raccolta differenziata.

Fonte: Elaborazione Fondazione per lo sviluppo sostenibile su dati ISPRA

I costi specifici di gestione per kg di rifiuto risultavano, a livello nazionale nel 2012 pari a 21,69 centesimi di euro/kg per la gestione dei rifiuti indifferenziati ed a 18,99 centesimi di euro/kg per la frazione differenziata. Le regioni con percentuali più alte di raccolta differenziata fanno registrare costi di gestione inferiori, alle regioni meno virtuose: si passa dal Veneto che nel 2012 registra una RD del 62,2% con un costo di 14,71 centesimi di euro al kg, alla Sicilia con una RD del 15,3% con un costo di 38,08 centesimi di euro al kg.

#### Confronto tra le medie regionali dei valori di RD raggiunti e delle componenti di costo per kg di rifiuto indifferenziato (CGINDkg), di rifiuto differenziato (CGDkg) e di rifiuto urbano totale (CTOTkg) (centesimi di euro/kg) - 2012

	RD	CIND	CGRD	CTOT
<b>Veneto</b>	62,2	25,62	14,71	30,13
<b>Lombardia</b>	52,3	20,1	15,32	28,28
<b>Campania</b>	50,1	33,95	31,52	39,91
<b>Sardegna</b>	46,7	38,1	28,02	41,46
<b>Lazio</b>	23,6	17,88	28,26	36,65
<b>Calabria</b>	16,3	23,54	30,49	28,36
<b>Sicilia</b>	15,3	19,94	38,08	32,9
<b>ITALIA</b>	43,4	21,69	18,99	31,05

Fonte: Elaborazione Fondazione per lo sviluppo sostenibile su dati ISPRA

1 | Come sottolinea il rapporto ISPRA, la riduzione registrata al Centro è dovuta alla chiusura della discarica nel Comune di Roma (2013) che ha comportato la deviazione di rilevanti quantità verso impianti extraregionali. Al Sud, invece, si registra un leggero incremento ascrivibile al fatto che quote di rifiuti prima destinate ad impianti extra regione sono state gestite all'interno dei confini regionali.

L'analisi del trend dei costi medi specifici di gestione per kg di rifiuto ne evidenzia la crescita costante: nel 2013 il costo di gestione dei servizi di igiene urbana a livello nazionale è stato complessivamente pari a 10.571 milioni di euro.

### Stima del costo complessivo gestione rifiuti urbani (euro) – 2008/2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Costi totali</b>	9.653.623.796	9.419.447.213	10.091.753.792	9.922.684.777	9.705.289.114	10.571.214.338

Fonte: Elaborazione Fondazione per lo sviluppo sostenibile su dati ISPRA

Nel periodo 2005-2012 tale costo è aumentato per tutti gli imballaggi, per i tessili e la frazione organica, mentre è diminuito il costo di gestione dei RAEE.

Sui costi di gestione incidono molteplici fattori tra cui l'efficacia e la razionalità della gestione dei rifiuti, la presenza di una rete infrastrutturale sul territorio a supporto delle raccolte (ad esempio in riferimento alla messa in riserva), l'esistenza e la capacità di un sistema industriale a valle della raccolta dei materiali, laddove le migliori performance si registrano in presenza di una collaborazione pubblico – privato.

### Lo stato di salute del settore del riciclo dei rifiuti

Per sviluppare l'economia del riciclo sono necessarie imprese efficienti, di buon livello tecnologico che svolgano attività di trattamento, produzione di materiali e immettano sul mercato prodotti da riciclo di rifiuti. Il tema dell'esistenza di un settore industriale in grado di "assorbire" i risultati dello sfruttamento dei giacimenti urbani, a maggior ragione in considerazione dell'attuale prolungato periodo di recessione economica, mette in luce alcuni fattori che incidono in maniera contraddittoria sulle possibilità di crescita del settore. L'attività di riciclo è spesso svolta da impianti industriali che non svolgono tale attività né come unica né come prevalente, e che non possono essere presenti sull'intero territorio nazionale (per esempio cartiere, vetrerie o acciaierie). Inoltre anche per gli impianti industriali che fanno solo riciclo, vantaggi tecnologici e performance economiche richiedono dimensioni/flussi in grado di consentire economie di scala.

Esistono situazioni dove è evidente la carenza impiantistica per il trattamento di determinate tipologie di rifiuti (ad esempio per il trattamento della frazione umida) e la movimentazione dei rifiuti comporta conseguenze economicamente ed ambientalmente indesiderate: dall'aumento dei costi, al prolungamento della filiera con la moltiplicazione degli stoccaggi intermedi, la presumibile crescita degli scarti sino all'impatto in termini di emissioni di CO<sub>2</sub>. La pianificazione regionale non sempre è in grado di valutare questi fenomeni nel loro complesso, dovendo ragionare sulle risorse impiantistiche a disposizione e non considerando le quantità in uscita dal proprio territorio. Occorre prestare particolare attenzione a:

- l'individuazione di interventi in grado di contribuire a limitare e ridurre l'esportazione di rifiuti al fine di favorire il trattamento in impianti nazionali. Al contempo verificare le carenze impiantistiche, sotto i profili quantitativo e qualitativo, individuando le modalità per superarle, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia prolungata nel rilascio delle autorizzazioni da parte della PA;
- il miglioramento dei sistemi di raccolta locali verso performance di quantità e qualità dei materiali; inoltre, per le frazioni dove non è possibile o non è conveniente avere impianti vicini alla produzione dei rifiuti, ottimizzare la logistica;
- la garanzia che le imprese del riciclo dei rifiuti si possano approvvigionare sul mercato, in condizioni di concorrenza, e con continuità di flussi.

Dovendo considerare le raccolte integrate e la rete impiantistica di valorizzazione dei materiali quali elementi imprescindibili del settore industriale del recupero, diviene urgente il soddisfare l'esigenza di disporre di una mappatura complessiva degli impianti e, al contempo, di quantificare i fabbisogni del mercato interno al fine di procedere ad una pianificazione dello sviluppo dell'intero settore. Per ottenere tale risultato, si può partire utilizzando i dati a disposizione che consentono di elaborare valutazioni in merito

alla movimentazione dei rifiuti verso l'estero. Nel 2012, ad esempio, dall'Italia sono usciti 3,8 milioni di tonnellate di rifiuti, pari al 3,4% del conferimento complessivo. Si tratta di un dato in crescita costante sia a livello di percentuale sia in assoluto: il 72% dei rifiuti esportati va a recupero di materia, mentre più dell'8% va a recupero di energia (contro una media nazionale del 2,4%). Significa che gli interventi di sostegno al settore debbano fondarsi su valutazioni, elaborate in collaborazione con gli attori stessi del settore, circa il ruolo giocato dal canale estero nell'assicurare l'equilibrio di alcune filiere, senza il quale sarebbe impossibile garantire gli attuali livelli nazionali di raccolta dovuta all'insufficienza della domanda interna, causata in parte dall'immatunità del mercato nazionale e in parte proprio dalla recessione economica che il Paese sta attraversando.

Nel 2012 il riciclaggio ha interessato, nell'UE 28, circa 65,7 milioni di tonnellate di rifiuti urbani; il 92,9% (circa 61 milioni di tonnellate) è imputabile ai Paesi dell'UE 15. Rispetto al 2011, a livello di UE 28, si è registrato un incremento delle quantità trattate dell'1,5%. In Italia il riciclaggio delle diverse frazioni provenienti dalla raccolta differenziata o dagli impianti di trattamento meccanico biologico dei rifiuti urbani ha raggiunto, nel suo insieme il 38,7% della produzione.

Se si considera il dato pro capite, nell'UE 28, nel 2012 sono stati avviati a riciclaggio 130 kg/abitante per anno di RU, in aumento rispetto al 2011. Nello stesso periodo nell'UE 15, il dato passa da 151 a 153 kg/abitante per anno. In Italia i rifiuti urbani avviati a riciclo sono stati pari a poco meno di 125 kg/abitante anno.

Anche il settore del compostaggio sta conoscendo una ininterrotta fase di crescita ed espansione in Europa e in Italia, laddove il calo del consumo delle famiglie nella categoria dei prodotti alimentari è stato meno sensibile rispetto ad altri beni/prodotti. Inoltre, la diffusione e l'implementazione delle raccolte delle frazioni organiche nell'ambito dei sistemi di gestione locali, hanno alimentato i flussi avviati a recupero presso impianti di compostaggio e di produzione di biogas. Nel 2012, nell'UE 28, sono stati avviati a compostaggio circa 35,5 milioni di tonnellate di RU. Si notano gli incrementi registrati nel Regno Unito (+7,3% corrispondente a 360mila tonnellate) ed in Italia (+9% pari a 357mila tonnellate), dove il 14,6% del recupero di materia è costituito dalla sola frazione organica da RD (umido + verde). Nell'UE 15, si raccolgono dagli 81 ai 85 kg/abitante per anno; l'Italia ha un pro capite pari a 71 kg/abitante anno.

Analizzando nel dettaglio le performance di raccolta differenziata e di smaltimento in discarica, in Italia si notano a livello regionale scostamenti rilevanti rispetto alla media nazionale: si va, come sopra accennato, dalla Regione Lombardia che smaltisce in discarica solo il 6% del totale alle Regioni Molise, Sicilia e Calabria che ne conferiscono rispettivamente il 100%, il 93% e il 71% (tali percentuali vanno, tuttavia lette alla luce di tutte le osservazioni relative ai codici CER ed ai flussi extra regionali).

Facendo riferimento al ritardo nell'avvio di sistemi integrati di gestione dei rifiuti fondati sulle raccolte differenziate, è doveroso segnalare la responsabilità di tali Regioni nell'allontanare il sistema Italia dall'obiettivo di concretizzare la circular economy auspicata dall'Unione Europea quale via per uscire dalla recessione economica e soluzione per ritrovare competitività sul mercato globale, attraverso la diffusione dell'eco-innovazione e all'uso efficiente delle risorse. A sostegno dei benefici economici, sociali ed ambientali ottenuti grazie ad una migliore gestione dei rifiuti urbani, la Commissione Europea sta lavorando ad un ulteriore innalzamento dei target europei (pag.9, European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a circular economy: a zero waste programme for Europe*, Brussels 2.7.2014 COM (2014) 398 final).

In order to boost the economic, social and environmental benefits gained from the better management of municipal waste, the Commission proposes to:

- boost reuse and recycling of municipal waste to a minimum of 70% by 2030;
- increase the recycling rate for packaging waste to 80% by 2030, with interim targets of 60% by 2020 and 70% by 2025, including targets for specific materials;
- ban the landfilling of recyclable plastics, metals, glass, paper and cardboard, and biodegradable waste by 2025, while Member States should endeavour to virtually eliminate landfill by 2025;
- further promote the development of markets for high quality secondary raw materials, including through evaluating the added value of end-of-waste criteria for specific materials.
- Clarify the calculation method for recycled materials in order to ensure a high recycling quality level.

In merito alla questione dell'identificazione di una metodologia unica ed univoca per calcolare le quantità di materiali raccolti ed avviati a riciclo, la stessa Direttiva 2008/98/CE fissava specifici obiettivi, complessivamente almeno il 50 % in termini di peso, per la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio da raggiungere entro il 2020. La Decisione 2011/753/UE ha poi individuato quattro modalità di calcolo per la verifica del raggiungimento degli obiettivi per quanto riguarda i rifiuti urbani. Nella prima relazione sul monitoraggio dei target effettuata dagli Stati membri nel 2013, l'Italia ha comunicato di aver scelto la seconda metodologia e di estendere l'applicazione della stessa al legno e alla frazione organica. Nell'ambito delle attività di revisione della Direttiva Quadro (Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste, Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, Directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles, Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and Directive 2013/19/EU on waste electrical and electronic equipment. Brussels, 2.7.2014, COM(2014)397 final), la Commissione Europea è orientata ad individuare, quale unica metodologia, la numero quattro.

Prendendo in considerazione lo scenario elaborato dal Rapporto ISPRA 2014 di applicazione di tale metodologia – rapporto tra i quantitativi di tutte le frazioni riciclabili (carta/cartone, plastica, metallo, vetro, legno, frazione organica, RAEE, tessili e ingombranti misti) ad esclusione delle quote provenienti dallo spazzamento stradale, la cui componente inerte potrebbe essere destinata a riciclaggio, e la produzione totale – nel 2013 la percentuale di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio si attesta al 37,6% e con riferimento al periodo 2010-2013 con un aumento dei tassi di riciclaggio di 3,6 percentuali punti (partendo dal 34% del 2010).

Per raggiungere gli obiettivi di riciclaggio occorre colmare in tempi brevi il ritardo nell'avvio delle raccolte differenziate in molte aree del nostro Paese: avviare sistemi di gestione integrata dei rifiuti, con maggiori quantitativi raccolti e sempre migliori standard qualitativi, significa incrementare l'approvvigionamento di materie seconde e di produzione di energia rafforzando la circular economy. La Commissione Europea, infatti, attraverso l'innalzamento dei target di riciclo *fonda la propria strategia di ripresa economica sull'uso efficiente delle risorse*: la conservazione delle risorse più a lungo nel ciclo di produzione dei prodotti attraverso il riciclo e la conseguente riduzione della dipendenza dalle materie prime, diminuendo al contempo la produzione dei rifiuti, sono i fattori chiave per la conversione dall'attuale linear economy alla circular economy.

L'OECD di recente ha approfondito gli impatti legati al ricorso dell' EPR (Responsabilità estesa del produttore) quale strumento per il raggiungimento dell'economia circolare, definendola un *“environmental policy approach in which a producer's responsibility for a product is extended to the post consumer stage of a product's life cycle”* (OECD, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)* - final report, European Commission – DG Environment 2014, pag. 164). L'EPR viene considerato uno dei principali strumenti economici di attuazione della gerarchia europea dei rifiuti, favorendo prevenzione, riuso e riciclo, con il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti nella catena (produttori, utilizzatori, mercato, autorità locali, operatori di settore della gestione dei rifiuti, siano essi pubblici o privati, riciclatori e gli altri soggetti socio – economici): internalizzando i costi ambientali della gestione del fine vita di un prodotto/bene immesso sul mercato si crea un incentivo per i produttori e/o utilizzatori ad intervenire nel ciclo di produzione al fine di minimizzare la produzione delle quantità di rifiuti, evitare l'utilizzo di sostanze pericolose, nonché favorire il riuso ed il riciclo del bene stesso.

Fermo restando il rispetto del principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti, i paesi membri avanzati nella gestione degli stessi hanno sviluppato sistemi/schemi di EPR per diversi flussi dimostrando come questo costituisca uno strumento chiave per lo sviluppo di sistemi di raccolte differenziate volte a valorizzare flussi di rifiuti altrimenti destinati allo smaltimento finale. Laddove applicato in modo appropriato i sistemi EPR supportano economicamente le autorità locali nell'avvio di sistemi di raccolta differenziata, in alcuni casi arrivando addirittura a coprire le fluttuazioni del prezzo dei materiali sui mercati. Anche il contesto italiano dimostra come sia evidente il meccanismo che con l'introduzione dell'EPR ha stimolato l'avvio e il miglioramento dei sistemi di raccolta di flussi di rifiuti che altrimenti non sarebbero stati in grado di autosostenersi economicamente, nonché accresciuto il livello di informazione e consapevolezza delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini in merito alla corretta gestione degli stessi. La grande maggioranza dei sistemi di EPR concorrono a coprire i costi (netti) della gestione dei rifiuti raccolti separatamente, oltre ai costi amministrativi, operativi e di comunicazione. Vi è un generale accordo in Europa circa il fatto che l'EPR debba essere destinato a coprire i costi di gestione dei rifiuti – raccolta,

selezione, trattamento – al netto dei ricavi della vendita dei materiali, mentre è molto controversa la questione della gestione delle frazioni estranee. Dall'analisi emerge in modo evidente che i costi di gestione dovrebbero riflettere l'alto livello di riciclabilità, in virtù delle soluzioni di eco-design e di tecnologie innovative adottate. In altre parole, il fee dovrebbe riflettere il più possibile il reale costo del fine vita del prodotto. Invece va rilevato come non vi sia un legame tra applicazione dell'EPR e la diffusione di eco-innovazione ed ecodesign. Questa carenza appare ancora più evidente pensando ai comportamenti di acquisto dei consumatori laddove non stimolati all'acquisto di prodotti/beni più eco-compatibili.

Relativamente al settore riciclo si evidenzia come nel 2013, nonostante il calo dei consumi e la recessione che ha colpito molti dei settori di produzione nazionali, il settore sia riuscito a non arretrare rispondendo complessivamente bene, anche se con alcune aree in sofferenza (anche per la già citata contrazione dei consumi). Il tasso di riciclo nella produzione nazionale cresce e, laddove le capacità di riciclo nazionali non sono adeguate all'offerta di materie seconde, alimenta il mercato internazionale.

I rifiuti di imballaggio avviati a riciclo sono stati 7,3 Mton, arrivando al 67,6% dell'immesso al consumo. I materiali recuperati dai RAEE sono stati circa 205.000 t, pari al 27% dell'immesso al consumo. Il trend di crescita è costante significativo anche per il settore del compostaggio, come già accennato, facendo registrare un +5,4% nel 2012 (ISPRA 2014) rispetto all'anno precedente, ma ancora molto occorre fare per supportarlo con efficaci politiche di intervento ed idonei strumenti di sostegno.

Uno degli elementi che gioca a favore della filiera del riciclo è senza dubbio rappresentato dal crescente costo delle materie prime vergini. Per molte *commodities* si è assistito ad un aumento dei prezzi a dir poco insostenibile: prendiamo ad esempio i prezzi dei metalli che, spinti dalla crescita della domanda globale, dal 2000 ad oggi sono cresciuti del 176%.

È economicamente più vantaggioso l'utilizzo di materie prime seconde recuperate dai giacimenti urbani, che oltre a consentire una sempre maggiore indipendenza dalla materie vergini, soprattutto, da quelle importate, comporta una riduzione del rischio di esposizione ai costi crescenti di queste ultime, limitando al contempo gli impatti ambientali del prelievo e del consumo di risorse naturali. Basti pensare che il solo comparto del recupero degli imballaggi ha consentito nel 2012 di reintrodurre nel ciclo produttivo 7,5 Mton di materie prime (Rapporto di Sostenibilità CONAI 2013). In tal senso l'eco-innovazione, l'eco-efficienza di processo e di prodotto, nonché lo sviluppo della rinnovabilità dei materiali devono nel futuro immediato avere un peso strategico nella pianificazione industriale nazionale.

Il comparto del riciclo è un settore non solo in salute, in quanto in grado di reggere la recessione economica, ma anche dalle evidenti potenzialità di espansione e fortemente dinamico. Tale dinamicità è ben rappresentata dal numero di imprese attive, a vario titolo, nella gestione dei rifiuti, che, dal 2008 al 2012, sono aumentate del 10%, restituendo un segnale concreto della transizione in atto verso una green economy. Da uno studio condotto a partire dai dati MUD 2013, che sarà pubblicato su "L'Italia del riciclo 2014" emerge che le imprese che in Italia dichiarano di svolgere almeno un'attività di recupero dei rifiuti sono in totale quasi 9.000 e rappresentano sia imprese che effettuano il recupero come loro attività principale, sia imprese che effettuano il recupero ad integrazione del proprio ciclo produttivo (acciaierie, fonderie, cartiere ecc.). A conferma dello stato evolutivo e in espansione si osserva come, da un lato, le vere protagoniste del settore siano le micro-imprese (con meno di 10 addetti), e dall'altro, il numero di società di capitali, che complessivamente impiegano 134.000 addetti, sia aumentato di oltre il 20% in 5 anni. Anche gli addetti occupati nelle imprese che effettuano recupero di rifiuti come loro attività principale dal 2008 al 2012 sono aumentati e in misura pari al 13%.

Relativamente ai risultati economico-finanziari, dai dati a disposizione si evidenzia che il volume di affari complessivo delle imprese che gestiscono rifiuti come attività principale sfiora nel 2012 i 34 miliardi di euro di fatturato (elaborazioni Ecocerved su dati registro imprese). Il valore aggiunto generato in totale da queste imprese ammonta a circa 8 miliardi di euro ed è, quindi, valutabile in oltre mezzo punto percentuale del Prodotto interno lordo italiano nel suo complesso.

La performance media dei gestori di rifiuti è significativa: il valore aggiunto per addetto si attesta a 77.000 euro, una cifra che supera di circa il 50% la media valida per l'intero comparto manifatturiero nazionale. Nel 2012 il settore dell'igiene urbana, di cui le imprese aderenti a Federambiente rappresentano il 60%, tra aziende monoservizio e multiutility (escluse le attività di riciclo e valorizzazione dei rifiuti) ha registrato un valore pari a 9,4 milioni di euro, (Green Book 2014 Federambiente - Utilitas).

A completamento del discorso del valore economico va considerato il valore generato dal riciclo dei rifiuti.

Per capirne l'entità basti pensare che in Italia, nell'anno 2012, il valore economico complessivamente generato dal solo sistema consortile degli imballaggi ammonta a circa 575 milioni di euro, di cui 367 milioni derivanti dai contributi ambientali raccolti dai vari consorzi di filiera e 207 milioni derivanti principalmente dai ricavi di vendita dei materiali raccolti e avviati a riciclo (Fonte Rapporto di sostenibilità CONAI 2013). Il riciclo ha un impatto positivo complessivo sull'economia pari a circa il doppio rispetto allo smaltimento della stessa quantità di materiali in discarica, andando ad offrire un importante contributo anche in termini di nuovi posti di lavoro.

Il potenziale di sviluppo occupazionale connesso alle attività di riciclo e recupero dei rifiuti è molto elevato, il conseguimento dei nuovi obiettivi in materia di rifiuti creerebbe 580.000 nuovi posti di lavoro, rendendo l'Europa più competitiva e riducendo la domanda di risorse scarse e costose. L'industria del riciclo genera posti di lavoro, la discarica no. Dal punto di vista dei profili professionali, l'occupazione creata dal settore del riciclo è a reddito più alto e a più alta qualificazione, necessitando di mano d'opera specializzata.

Tuttavia il mercato del riciclo, protagonista della green economy nazionale, soffre non solo del grave ritardo di molte aree del Paese, ma viene influenzato negativamente anche da profonde carenze normative e regolamentari.

Ci si augura che il sopraccitato processo di revisione di alcune direttive europee di fondamentale importanza (Directive 2008/98/EC on waste, Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste, Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, Directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles, Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and Directive 2013/19/EU on waste electrical and electronic equipment) sia, sin da ora, di stimolo per il legislatore nazionale per colmare tali lacune, in base a criteri di semplificazione e razionalizzazione, verso 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.

Ci si augura che la revisione e il successivo recepimento, non vengano poi penalizzati dal vizio del legislatore italiano di emanare Leggi o Decreti che rimandano a successivi altri provvedimenti attuativi di regolamentazione degli aspetti prettamente tecnici e/o operativi creando ritardi, incertezze normative in generale, ulteriori aggravii sotto il profilo della burocrazia e, laddove previsto, il ritardo di accesso ad incentivi o sgravi fiscali che potrebbero invece aiutare il settore a consolidarsi.

### **Dove occorre intervenire per implementare lo sfruttamento dei giacimenti metropolitani e rafforzare il riciclo dei rifiuti? Le nostre Proposte:**

1. Modificare l'attuale impostazione della TARI verso una tariffazione "puntuale" per la sola gestione dei rifiuti, adottando un meccanismo che assicuri la "copertura integrale dei costi" in applicazione del principio "chi inquina paga".
2. Misurare le quantità di rifiuti effettivamente riciclate, oltre alle percentuali di raccolta differenziata attualmente utilizzate e fissare obiettivi minimi di compostaggio di rifiuti biodegradabili urbani a livello di bacino. Al contempo, emanare un Decreto Ministeriale atto a definire la metodologia di calcolo della percentuale di materiale ex art. 195, comma 1 lett.s) del D.lgs.152/06 come da Decisione europea n.753 del 18.11.2011, per verificare gli obiettivi dati dalla Direttiva Europea 98/2008 e istituire un sistema nazionale di monitoraggio.
3. Dare attuazione a quanto previsto dallo stesso D.Lgs.152/06 circa la costituzione di un elenco nazionale, con contenuto informativo omogeneo e accessibile al pubblico via telematica, delle autorizzazioni che già gli enti competenti (province, regioni) rilasciano per lo smaltimento e il recupero dei rifiuti, anche in forma semplificata. Tale elenco potrebbe essere affidato all'Albo Nazionale gestori del Ministero dell'Ambiente che già gestisce la pubblicazione delle informazioni relative alle autorizzazioni rilasciate ai trasportatori, agli intermediari e a chi svolge attività di bonifica. L'esempio dell'Albo è una conferma che la messa in rete dell'informazione, ufficiale e certificata dall'amministrazione che rilascia il provvedimento, porti ad una trasparenza in grado di contrastare l'illegalità.
4. Sostenere la diffusione del Green Public Procurement (GPP): l'obiettivo del 50% di acquisti

sostenibili sul totale degli acquisti (calcolato in valore monetario) deve diventare, con apposita norma, un obbligo per ogni singola amministrazione pubblica, fermo restando l'individuazione di risorse e strumenti idonei ed effettivi, come ad esempio la definizione di "capitolati" tipo ad uso della PA. Inoltre, occorre creare un collegamento tra l'attuale metodologia di rendicontazione annuale eseguita dall'AVCP e un sistema di premialità/sanzione per le stazioni appaltanti con una norma del tipo: "I decreti di adozione di Criteri Ambientali Minimi approvati dal Ministero dell'Ambiente, del Territorio e della Tutela del Mare - secondo quanto previsto dal punto 4.3 del documento allegato al Decreto 10 Aprile 2013 di Revisione 2013 del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione - viene immediatamente trasmesso all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, per attivare, automaticamente, le procedure di monitoraggio da parte dell'Osservatorio sui Contratti Pubblici. Le Stazioni Appaltanti comunicano, tramite collegamento disponibile sul sito dell'Autorità <http://www.avcp.it>, Area Servizi, le informazioni rientranti nell'ambito di applicazione dei diversi decreti di adozione dei CAM".

5. Ri-progettare in chiave di ecoefficienza materiali, sistemi e prodotti per utilizzarli e ri-utilizzarli è un requisito fondamentale della green economy circolare. Occorre intervenire nei processi produttivi, anche nei settori considerati già tecnologicamente avanzati, per ridurre la produzione di rifiuti, favorire la riciclabilità e massimizzare l'avvio a riciclo dei prodotti e dei materiali, aumentandone al contempo il tempo di vita, anche attraverso la riparazione e lo sviluppo del riutilizzo ferma restando la tutela del consumatore. Tali obiettivi possono essere realizzati:

- I - adottando norme tecniche e regolamenti di settore che stabiliscano standard qualitativi di prodotto, obiettivi, regole per appalti e per l'accesso al mercato;*
- II - attivando e promuovendo strumenti economici quali la responsabilità estesa del produttore, anche in settori sino ad ora esclusi, che tengano conto delle peculiarità delle filiere e dei prodotti/beni stessi e adottino criteri di flessibilità e razionalità, premiando i prodotti progettati in modo da essere più facilmente riciclabili e più ecosostenibili;*
- III - diffondendo maggiori informazione in grado di orientare il mercato;*
- IV - rendendo accessibili gli strumenti tecnologici che consentono di migliorare l'intero ciclo di produzione;*
- V - sviluppando la preparazione al riutilizzo e le reti di riuso collegate al mercato dell'usato.*

6. Sviluppare il mercato delle materie prime seconde (MPS) e dei prodotti realizzati con materiali riciclati con azioni di informazione, valorizzando i vantaggi ambientali e assicurando maggiore incisività e operatività degli acquisti pubblici verdi.

7. Incrementare la ricerca applicata, la diffusione delle innovazioni e delle migliori tecnologie di riciclo, migliorando l'utilizzo dei fondi europei, con accordi di programma e partenariati, coinvolgendo soggetti istituzionali, università, enti di ricerca e imprese, favorendo la creazione di "eco distretti" del riciclo.

8. Semplificare, da un punto di vista burocratico, l'attività delle imprese del settore, riducendo i costi amministrativi a loro carico, anche in considerazione della loro dimensione, eliminando la duplicazione degli oneri, introducendo tempi certi per il rilascio dei provvedimenti amministrativi e facilitando l'applicazione di regole chiare ed omogenee sull'intero territorio nazionale, anche attraverso l'introduzione di istituti giuridici mediati da altre normative di settore, come quella fiscale o quella della tutela del consumatore;

9. Sostenere lo sviluppo della produzione e dell'utilizzo di materie prime biodegradabili per produrre bioplastiche e intermedi chimici di origine vegetale che permettono di ridisegnare interi settori della chimica convertendo e recuperando siti dismessi. Lo sviluppo di questa nuova industria è basato sull'utilizzo di rifiuti, di scarti e anche di prodotti agricoli locali, coltivati nel rispetto e in sinergia con le filiere alimentari, ad esempio riutilizzando aree agricole dismesse o con arido-culture pluriennali, senza irrigazione, realizzate in aree marginali.

10. Raggiungere i nuovi target europei di riciclo e abbattere, finalmente, lo smaltimento in discarica. L'Unione Europea definisce i nuovi target da raggiungere al fine di consolidare la società del riciclo alla base della circular economy europea: entro il 2030 il 70% dei rifiuti urbani dovrà essere avviato a riciclo, entro il 2025 dovrà essere esteso il divieto di conferimento in discarica dei rifiuti riciclabili e biodegradabili, limitando l'incenerimento ai soli materiali non riutilizzabili e non riciclabili, dopo aver effettuato il recupero

di energia e bio-carburanti. Al 2030 si auspica che gli stati membri abbiano virtualmente eliminato il ricorso alla discarica. L'Italia deve urgentemente adeguare il proprio quadro normativo a livello nazionale, anche con l'emanazione dei regolamenti e norme tecniche mancanti, e a livello locale, colmando il ritardo di ancora troppe aree del Paese nell'avvio di efficaci sistemi di gestione integrata dei rifiuti.

11. Valorizzare gli strumenti di programma, previsti dall'art.206 del D.Lgs.152/06, ed i circuiti organizzati di raccolta dei rifiuti finalizzati ad assicurare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi stessi di raccolta, la tracciabilità e la semplificazione degli adempimenti posti a carico delle imprese. Esistono casi di successo che possono essere replicati in varie aree territoriali in grado di garantire il raggiungimento di tali obiettivi.

### **Altre tematiche da approfondire:**

1. Il necessario coordinamento con la disciplina comunitaria dell'End of Waste;
2. La carenza di informazione relativa alle caratteristiche e connotazioni del mercato delle MPS (in termini di volumi e prezzi);
3. La ancora debole collaborazione tra pubblico e privato nella realizzazione di politiche di creazione e stabilizzazione della domanda di MPS e di prodotti riciclati;
4. L'adozione di strumenti di valorizzazione dei vantaggi ambientali e, di contro sull'introduzione di strumenti di penalizzazione e di incentivazione realmente efficaci;
5. Il coinvolgimento di quei comparti del settore del riciclo stesso, siano essi industriali o di servizi (ex: manutenzione) che mostrano una bassa disponibilità ad introdurre nei propri cicli l'uso di MPS o di prodotti recuperati;
6. L'abbattimento di inutili costi costantemente crescenti ad oggi sopportati dagli attori del comparto (dal costo dell'energia ai costi della burocrazia) che impediscono al settore di essere competitivi sul mercato, anche in considerazione delle loro dimensioni medio – piccole;
7. La totale assenza di incentivi o sgravi, nonostante il settore del riciclo sia, come già evidenziato, un attore protagonista della green economy (assieme alle energie rinnovabili – efficientamento energetico – bioedilizia/edilizia sostenibile).

Segreteria Organizzativa  
email: [statigenerali@susdef.it](mailto:statigenerali@susdef.it)  
tel. 06 8555255 



Un Green New Deal per l'Italia



@statigreen

Per conoscere le 67 organizzazioni  
che compongono il  
**Consiglio Nazionale della Green Economy**  
vi invitiamo a visitare il sito web

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