

# il programma nazionale di prevenzione dei rifiuti

di Giuseppe Miccoli\*

Le nuove sfide per ridurre e gestire al meglio i rifiuti urbani entro il 2020 assunte con il recente Piano nazionale per la prevenzione dei rifiuti.

20  
GSA  
IGIENE URBANA  
APRILE-GIUGNO 2014

Nel rispetto della scadenza comunitaria fissata dalla Direttiva 2008/98/CE allo scorso 12 dicembre 2013, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti, con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013<sup>1</sup>. La direttiva 2008/98/CE, recepita dall'Italia nel dicembre 2010, aveva infatti introdotto l'obbligo di elaborare programmi di prevenzione dei rifiuti incentrati sull'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali. Aveva inoltre fissato specifici obiettivi per applicare concretamente la nozione di *decoupling* secondo quanto previsto dal Sesto programma di azione UE e strategie tematiche, cioè il "disaccoppiamento" della produzione dei rifiuti dalla crescita economica, in modo che quest'ultima non determini automaticamente la prima. L'obiettivo è quindi quello di sganciare il tasso di crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Entro un anno le Regioni sono tenute a integrare la loro pianificazione territoriale con le indicazioni contenute nel Programma nazionale. Secondo il Ministero dell'Ambiente, sulla base dei dati rilevati dall'Ispra (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) sono tre gli obiettivi di prevenzione da raggiungere entro il 2020 (rispetto ai valori registrati nel 2010):

- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani in relazione a ogni unità di Pil prodotta:

nell'ambito del monitoraggio verrà considerato anche l'andamento dell'indicatore Rifiuti urbani/consumo delle famiglie;

- Riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di Pil;

• Riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di Pil. Sulla base di nuovi dati relativi alla produzione dei rifiuti speciali, tale obiettivo potrà essere rivisto.

Tra le "Misure Generali" del Programma di prevenzione rientrano: la produzione sostenibile, il *Green Public Procurement*, il riutilizzo, l'informazione e sensibilizzazione, la promozione della ricerca e gli strumenti economici (fiscali e di regolamentazione). Fra questi ultimi in particolare il Ministero ritiene urgente l'attivazione dei seguenti strumenti:

- l'implementazione, laddove i bacini di utenza e i sistemi di raccolta ne consentano una razionale applicazione, dei meccanismi di tariffazione puntuale per il conferimento dei rifiuti urbani (in funzione dei volumi o delle quantità conferite);

• l'applicazione del principio della responsabilità estesa del produttore ad altri flussi di rifiuti rispetto a quelli attualmente previsti e l'ampliamento della responsabilità anche alla prevenzione della formazione del rifiuto;

- l'introduzione di sistemi fiscali o di finanziamento premiali per quei processi produttivi in campo ambientale che sono più efficienti e a minor produzione di rifiuto;

• una revisione dei meccanismi di tassazione dei conferimenti in discarica e l'aumento della quota del tributo che le Regioni devono destinare alla promozione di misure di prevenzione dei rifiuti. Tali strumenti riprendono in larga misura le proposte di cui l'Associazione nazionale dei Comuni Virtuosi (ACV) si è fatta portavoce presso il tavolo di trattative con il CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) e

il Governo. Tra le dieci proposte formulate dall'Associazione, con il supporto tecnico della ESPER, vanno infatti evidenziate soprattutto le seguenti:

1. L'ACV ha richiesto la rapida emanazione da parte del Ministero dell'Ambiente di un atto di modifica della normativa sulla TARES, reintroducendo il principio comunitario "Chi inquina paga", con una più chiara politica di incentivazione delle pratiche virtuose nella gestione dei rifiuti che preveda l'applicazione della tariffa puntuale correlata all'effettivo volume conferito di rifiuti urbani come modalità ordinaria; e, in via secondaria, fino alla messa a punto di sistemi di commisurazione puntuale dei rifiuti prodotti, l'applicazione di un tributo presuntivo legato ai metri quadri. Si dovrebbe inoltre emanare urgentemente il decreto per stabilire un unico metodo di calcolo della percentuale di riciclo effettivo dei rifiuti urbani (a livello comunitario non interessa la percentuale di raccolta differenziata, a cui fa invece riferimento la normativa italiana).

2. Considerato che il volume di acquisti della pubblica amministrazione in Italia vale 130 miliardi di euro annui, se il 30 % di questi fosse convertito in acquisti verdi - come indicato dalla Commissione europea quale obiettivo da raggiungere entro il 2009 - ciò significherebbe muovere in questa direzione 40 miliardi di euro l'anno. L'ACV ha quindi chiesto all'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), anche per tutelare maggiormente gli interessi dei Comuni quali conferitori di materie prime seconde (MPS), di impegnarsi per l'introduzione di una sistema di vera incentivazione dei prodotti realizzati con materiali riciclati - e/o a "km zero" - anche attraverso l'introduzione di meccanismi premiali quali la riconversione dei Certificati Verdi da incentivi per ridurre il costo del recupero energetico a incentivi per sostenere il

<sup>1</sup> <http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/comunicati/Programma%20nazionale%20prevenzione%20rifiuti.pdf>

riciclaggio e il compostaggio in proporzione al risparmio di emissioni climalteranti effettivamente garantito;

3. L'ACV ha inoltre proposto di introdurre anche in Italia il sistema di declinazione del CAC (Contributo Ambientale Conai), già adottato in Francia, che penalizza pesantemente le tipologie di imballaggi classificate come perturbatrici del riciclaggio, applicando una penalizzazione del 100% che raddoppia l'entità del contributo e, di converso, di applicare una riduzione che favorisca le aziende che adottano iniziative virtuose di introduzione di imballaggi che consentono minori costi di riciclo.

Tale proposte vanno valutate anche alla luce delle recente approvazione da parte del Parlamento europeo della "Decisione su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 (7° Paa)" n. 1386 del 20 novembre 2013, propedeutica alla concreta applicazione del VII° Programma d'azione europeo per l'ambiente intitolato «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta». Il programma impegna l'Unione sulle strategie ambientali UE fino al 2020 con riguardo a nove obiettivi prioritari:<sup>2</sup> (vedi box a lato)

La gestione dei rifiuti è stata inserita all'interno della quarta area prioritaria del programma. Secondo gli obiettivi previsti, migliorare l'applicazione della legislazione esistente porterà numerosi benefici per l'ambiente, per la nostra salute e per l'economia. Secondo le stime della Commissione Europea, la piena attuazione della legislazione sui rifiuti farebbe risparmiare all'Europa oltre 72 miliardi di € all'anno, aumenterebbe il fatturato annuo del settore della gestione e del riciclaggio dei rifiuti di circa 42 miliardi di euro, creando oltre 400.000 nuovi posti di lavoro entro il 2020.

Riguardo ai nuovi obiettivi europei di riciclaggio, va segnalato infine che lo scorso 18 Gennaio 2014, in linea con quanto richiesto dalla decisione della Commissione europea 2011/753/EU, il Ministero dell'Ambiente italiano ha scelto e comunicato alla Commissione stessa il metodo di calcolo da utilizzare in Italia per la verifica del raggiungimento dell'obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani imposto dalla direttiva europea 2008/98/CE. Con la decisione 2011/753/

### I nove obiettivi prioritari del VII° Programma d'azione europeo per l'ambiente

1. *Natural capital: "Nurturing the hand that feeds us"* (Capitale naturale: "Coltivare la mano che ci nutre") al fine di salvaguardare e valorizzare la biodiversità dell'Unione europea.
2. *Resource-efficient economy: "Doing more with less"* (Un'economia efficiente delle risorse: "Fare di più con meno") obiettivo volto a creare un'economia basata su un uso efficiente delle risorse e a basse emissioni di anidride carbonica
3. *Healthy environment and people: "Taking care of the environment is taking care of ourselves"* (Popolazione e ambiente: Prendersi cura dell'ambiente significa prendersi cura di noi stessi) per proteggere i cittadini dell'UE dai rischi ambientali che ne minacciano la salute.
4. *Improved implementation: "good for the environment, our health and our wallets"* (Migliorare l'attuazione: "buono per l'ambiente, per la nostra salute e per il nostro portafogli): ottimizzare l'applicazione della legislazione esistente porterà numerosi benefici per l'ambiente, la nostra salute e l'economia.
5. *Increased information: "best decisions based on latest data"* (Maggiore informazione: "Migliori decisioni basate su dati più recenti) per migliorare la base di conoscenze per la politica ambientale
6. *Secured investments: "green incentives mean green innovations"* (Investimenti garantiti: "incentivi verdi significano innovazioni verdi) per promuovere gli investimenti nella politica per l'ambiente e il clima, e stabilire prezzi giusti.
7. *Better integration: "tackling multiple challenges with one approach"* (Migliore integrazione: per affrontare molteplici sfide con un medesimo approccio) obiettivo finalizzato a integrare i fattori ambientali in tutti i settori politici e rafforzare la coerenza delle politiche stesse.
8. *Sustainable cities: "Working together for common solutions"* (Città sostenibili: "Lavorare insieme per soluzioni comuni") per contribuire a fare in modo che le città europee siano più sostenibili e le informazioni ambientali più accessibili ai cittadini.
9. *Tackling international challenges: "Living well, within the limits of our planet" is a global aim* (Affrontare sfide internazionali: "Vivere bene, entro i limiti del nostro pianeta" è un obiettivo globale): vincola l'Unione Europea e gli Stati membri a una maggiore efficacia nel lavoro con i partner internazionali verso l'adozione di obiettivi di sviluppo sostenibile.



<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/environment/newprg/proposal.htm>

Opzione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della presente decisione	Metodologia di calcolo	Requisiti specifici per le relazioni sull'applicazione degli Stati membri
Preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro e di altri tipi di rifiuti domestici o di rifiuti simili	<p>Metodologia di calcolo 2</p> <p>Tasso di riciclaggio dei rifiuti domestici e rifiuti simili; in % =</p> <p>Quantità riciclata di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro e di altri flussi specifici di rifiuti domestici, o rifiuti simili/quantità totale prodotta di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro e di altri flussi specifici di rifiuti domestici, o rifiuti simili</p>	<p>Gli Stati membri utilizzano dati nazionali. Possono essere utilizzati e adattati alle condizioni nazionali i dati elaborati per rispettare altri obblighi di rendicontazione in materia di rifiuti. Unitamente ai dati gli Stati membri trasmettono una relazione che illustra quali materiali sono presi in considerazione e da quali attività essi provengono contrassegnando le caselle corrispondenti nella tabella contenuta nell'allegato II della presente decisione; inoltre indicano il metodo di calcolo delle quantità prodotte e riciclate. Se uno Stato membro include nel calcolo i rifiuti di compost domestico, indica il metodo di calcolo delle quantità prodotte e riciclate. La relazione illustra inoltre il rapporto fra queste quantità e i dati sui rifiuti domestici e altre attività economiche che devono essere comunicati conformemente al regolamento (Ce) n. 2150/2002.</p>

EU, infatti, la Commissione europea aveva indicato quattro diversi metodi per effettuare il calcolo del citato obiettivo e ha lasciato agli Stati Membri la scelta del metodo da utilizzare. Tutto ciò sulla base giuridica del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e considerata la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, che abroga alcune altre direttive. In particolare è in quest'ultima all'articolo 11, paragrafo 3, che la Commissione aveva definito le modalità dettagliate di attuazione e di calcolo, al fine di stabilire un obiettivo da raggiungere al 2020 per quanto riguarda la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani e assimilati pari al 50%. I 4 metodi proposti dalla Commissione variano a seconda delle tipologie (rifiuti domestici o urbani) e delle frazioni merceologiche che è possibile includere nel calcolo. Il metodo scelto dal Ministero è quello indicato dalla Commissione come metodo 2 e le frazioni merceologiche da conteggiare sono esclusivamente le seguenti: carta e cartone, plastica, metalli, vetro, legno, frazione organica. Ulteriori novità in ambito di tassazione sui rifiuti derivano dalla legge di stabilità, n.147 del 27 dicembre 2013, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2014), (13G00191) (GU n.302 del 27-12-2013 - Suppl. Ordinario n. 87)". Il comma 704 stabilisce l'abrogazione della Tares

(articolo 14, Dl 201/2011, convertito in legge n. 214/2011). Il numero 626 invece istituisce la nuova imposta unica comunale IUC (Imposta Unica Comunale) comprendente oltre all'imposta sugli immobili sulle seconde case (IMU), anche un tributo sui servizi suddiviso in due componenti: la prima (definita TASI) ha la finalità di coprire il costo dei servizi indivisibili delle amministrazioni locali comunali. La seconda componente (definita TARI), regolamentata nei commi 640-668, impone la totale copertura del costo del servizio di gestione dei rifiuti. Rispetto alla Tares *nihil novi sub sole*. Qualcosa di nuovo si ritrova tuttavia fra i criteri di determinazione del tributo; che si determinano però, ancora, in funzione dei metri quadri di superficie (peculiarità ricordiamo tutta italiana). Alla commisurazione della tariffa è stato aperto solo un piccolo spiraglio con i commi 651 e 652: i Comuni devono tener conto dei criteri determinati dal regolamento disposto dal DPR n. 158 del 27 aprile 1999. In alternativa, nel rispetto del principio «chi inquina paga» (articolo 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti), gli enti locali possono calibrare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte, nonché al costo del servizio rifiuti. Le tariffe per ogni categoria

(o sottocategoria omogenea) sono determinate dal Comune moltiplicando l'unità di superficie imponibile accertata per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti in funzione del costo del servizio previsto per l'anno successivo.

Ai commi 667-668 si stabilisce che i comuni che realizzano sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti urbani possono, con regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI. Il Comune, nella commisurazione della tariffa, può tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di al DPR 158/1999, criteri che prendono in considerazione aspetti come la tipologia di attività e la natura dei servizi. La tariffa corrispettiva può essere applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani. A stabilirlo, comunque, sarà un ulteriore regolamento che dovrà essere predisposto dal Governo entro giugno 2014, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

\*Ente di Studio per la Pianificazione Ecosostenibile dei Rifiuti (E.S.P.E.R.)