

**FISE ASSOAMBIENTE**  
Associazione Imprese Servizi Ambientali



**PER UNA STRATEGIA  
NAZIONALE DEI RIFIUTI**

**SECONDA PARTE:  
LA STRATEGIA  
METTE LE GAMBE**

Realizzato da:

laboratorio  
**ref.**  
ricerche

Novembre 2020

# PER UNA STRATEGIA NAZIONALE DEI RIFIUTI

Seconda parte:  
la strategia mette le gambe

*Realizzato da*

Andrea Ballabio, Donato Berardi, Nicolò Valle - REF Ricerche

*Responsabile progetto*

Chicco Testa – Presidente FISE Assoambiente

*Redazione*

Elisabetta Perrotta – Direttore FISE Assoambiente

*Immagine ed editing*

Teresa Colin – FISE Servizi Srl

PER UNA STRATEGIA NAZIONALE DEI RIFIUTI  
Seconda parte: la strategia mette le gambe

è scaricabile su  
[www.assoambiente.org](http://www.assoambiente.org)

## INDICE

<b>INDICE</b> .....	<b>3</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>4</b>
<b>Introduzione</b> .....	<b>6</b>
<b>1. LA SITUAZIONE È PEGGIORATA</b> .....	<b>9</b>
1.1. I nuovi dati.....	9
1.2. Uno stallo impiantistico e normativo .....	10
1.3. I deficit gestionali .....	12
1.4. L'aumento dei prezzi di trattamento/smaltimento .....	14
1.5. La crisi COVID-19.....	14
1.6. La contabilità dei numeri.....	15
<b>2. TRE IRRINUNCIABILI OPPORTUNITÀ</b> .....	<b>19</b>
2.1. Il Piano di Rilancio .....	20
2.2. I nuovi fondi europei .....	22
2.3. Il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti .....	27
<b>3. Cosa serve al Paese?</b> .....	<b>33</b>
3.1 La proposta aziende/sindacati al Governo .....	33
3.2. Il piano di investimenti .....	34
3.3. Le riforme e i “nuovi” strumenti economici.....	38
3.4. La TARI .....	39
3.5. La “nuova” EPR.....	41
3.7. Gli incentivi per l'Economia Circolare.....	45
3.8. La “nuova” tassazione ambientale .....	48
3.9. La regolazione di ARERA.....	51

## ABSTRACT

*A distanza di quasi due anni dalla richiesta di FISE Assoambiente di dotare il Paese di una "Strategia nazionale di settore", tre straordinarie ed irripetibili, opportunità offrono la possibilità concreta di realizzare finalmente la Strategia, rimasta sinora una proposta inascoltata.*

*In questi ultimi due anni lo stato dell'arte complessivo per il settore dei rifiuti è peggiorato. I dati ISPRA denotano un incremento della produzione di rifiuti e dell'export, anche perché gli impianti sono diminuiti. Diversi progetti impiantistici sono stati accantonati, in un quadro normativo che non ha fatto registrare quel passo in avanti più volte auspicato sotto diversi punti di vista. End of Waste, in particolare. Elementi, questi, che si traducono in deficit gestionali regionali consistenti e in un incremento dei costi di smaltimento.*

*Il tutto accentuato dalla crisi conseguente alla pandemia di COVID-19 che, da un lato, ha visto una buona risposta delle imprese dei rifiuti abituate ad agire in un contesto emergenziale, mentre, dall'altro, ha ribadito le fragilità che attanagliano il settore. In particolare il mercato del riciclo, già instabile per i noti problemi di export in Estremo Oriente prima del COVID-19, ha subito un'altra impasse con la pandemia, anche se la situazione è eterogenea da filiera a filiera e collegata all'effettiva domanda di materiale da riciclo e all'operatività o meno dei settori applicativi a valle.*

*Nei prossimi anni il nostro Paese è chiamato a conseguire gli obiettivi decisamente sfidanti che il recepimento delle direttive sull'Economia Circolare pone. A partire dalla riduzione ad un massimo del 10% dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani e dal raggiungimento di un target di riciclo di almeno il 65%, entrambi entro il 2035. Senza dimenticare il ruolo imprescindibile che la termovalorizzazione continuerà ad avere nella chiusura del ciclo di gestione (risposta per i rifiuti non riciclabili e per gli scarti di lavorazione in fase di riciclo).*

*Ecco, perché, ogni ulteriore rinvio nell'implementazione della Strategia avrebbe conseguenze devastanti e cagionerebbe ulteriori danni all'ambiente, oltre alla mancata valorizzazione economica di una risorsa presente in abbondanza nel Paese, quale è quella dei rifiuti.*

*In uno scenario a dir poco negativo, per usare un eufemismo, si apre ora una finestra decisamente favorevole per il breve-medio periodo. Tre nuove, ed uniche, opportunità chiedono di essere colte e declinate opportunamente, anche per i rifiuti: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nel quadro del Piano di Rilancio europeo; i nuovi fondi della programmazione europea; il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti. Tre possibilità che si sostanziano in un unico dovere: quello di implementare la Strategia.*

*Strategia, sostanziata in un piano di investimenti impiantistici per i prossimi 5 anni, che non potrà prescindere dagli investimenti per l'adeguamento tecnologico degli impianti esistenti, da una promozione di forme di simbiosi industriale e dall'attuazione di quelle riforme, più volte richieste ma mai attuate, indispensabili per sostenere gli investimenti e guidare la transizione verso l'Economia Circolare.*

*Semplificazione delle autorizzazioni impiantistiche, revisione del Codice degli Appalti, della VAS e della VIA (con una sensibile e certa riduzione dei tempi), adozione di End of Waste su scala nazionale ed incentivi al rafforzamento patrimoniale delle aziende. Sono queste le riforme necessarie, assieme a nuovi strumenti economici. Tra questi, rientrano il garantire certezza alla TARI, il rinforzo e l'estensione della Responsabilità Estesa del Produttore (EPR), l'impiego di incentivi diretti all'Economia Circolare ed un ripensamento complessivo della tassazione ambientale.*

*Un'opportunità unica si sta aprendo, sia in termini di risorse economiche disponibili - solo tramite Next Generation EU dovrebbero arrivare all'Italia oltre 200 miliardi di euro nei prossimi anni - sia con riferimento al clima favorevole per un'effettiva infrastrutturazione green del nostro Paese. A patto, però, di spendere efficacemente i fondi e i finanziamenti aggiuntivi in tempi certi e celeri, privilegiando strumenti economici e gli incentivi/disincentivi rispetto alla tradizionale spesa a pioggia. In questo senso la gestione dei rifiuti per le sue chiare ricadute sull'ambiente, insieme a regole chiare sulla capacità di restituzione della tariffa, rappresenta il candidato ideale dei prestiti, delle garanzie e dei cofinanziamenti a condizioni agevolate che potranno giungere dal bilancio comunitario a sostegno degli investimenti.*

*Ulteriori inefficienze o ritardi non potranno essere tollerate. Specie per un settore dove le criticità sono ben antecedenti all'avvento del COVID-19.*

## Introduzione

A quasi 2 anni di distanza dal lancio della proposta di FISE Assoambiente “*Per una Strategia Nazionale dei rifiuti*”, poco o nulla è stato fatto. Le criticità rilevate sono pressoché totalmente in essere, costituendo ancora un freno rilevante all’adozione di soluzioni ottimali, sia in ottica ambientale sia in termini gestionali.

PROPOSTA ASSOAMBIENTE	FATTO/NON FATTO
Serve una Strategia nazionale sui rifiuti	Niente
Mancano impianti	Niente
Piano di investimenti straordinario di 10 miliardi	Niente
Mancano strumenti economici chiari	Niente
Quadro di regole troppo complesso e incerto: semplificazione, <i>End of Waste</i>	Poco
Regole certe sul consenso: stop <i>NIMBY</i>	Niente
Settore complesso, serve cabina di regia	Niente

La proposta, rimasta nei fatti sostanzialmente inascoltata, chiedeva l’introduzione di una Strategia Nazionale, una *policy* di settore che partendo da contesti virtuosi ed autosufficienti già presenti nel nostro Paese, fosse in grado di fornire agli operatori economici un quadro chiaro e certo di regole ed indirizzi per il medio periodo. Anche perché, traguardare gli ambiziosi obiettivi ambientali dei prossimi 10 anni, definiti dal Pacchetto Economia Circolare dell’Unione Europea (UE), è un percorso praticabile unicamente con lo sviluppo di politiche industriali.

Si sottolineava, poi, la grave carenza impiantistica che affligge cronicamente il nostro Paese, a partire dalla mancanza di impianti di recupero energetico, di discariche, di impianti per la frazione organica e i fanghi e di piattaforme di valorizzazione e stoccaggi. *Deficit* che obbligano all’esportazione di rifiuti urbani e speciali combustibili, ma anche di rifiuti speciali pericolosi da smaltire in discarica e ad un’elevata movimentazione infra-regionale.

A tal proposito, si evidenziava l’urgenza di attuare un piano di investimenti straordinario da 10 miliardi di euro. Gli investimenti privati non possono, tuttavia, prescindere da strumenti economici chiari e da una precisa visione economico-ambientale del settore, intendendosi con quest’ultima l’insieme di incentivi, tasse, strumenti di mercato e regolazione.

Un altro versante di fragilità rilevato era quello di un quadro regolatorio-normativo eccessivamente complesso ed incerto, da correggere mediante la semplificazione delle autorizzazioni e delle procedure di avvio per i cantieri e gli impianti, la riforma e l'attuazione della normativa *End of Waste* nazionale e la razionalizzazione dei controlli, il completamento della regolazione ARERA individuando il suo esatto perimetro di applicazione e superando le incertezze che frenano gli investimenti.

Il tutto, corredato da regole certe in materia di consenso, evitando che la sindrome da NIMBY (*Not In My Back Yard*) diventi il pretesto per bloccare qualsiasi soluzione impiantistica, adducendo le più varie giustificazioni.

Complessivamente, dunque, emergeva la necessità di dotarsi di una cabina di regia, per affrontare e vincere le numerose sfide di un settore estremamente complesso.

È evidente, rileggendo la proposta originaria, che le diverse questioni poste sul tavolo sono rimaste di impellente attualità, aggravate semmai da un ulteriore peggioramento generale dello stato delle cose e dal deflagrare della pandemia COVID-19.

Di fronte ad un quadro di riferimento siffatto, vi è ora la possibilità, unica ed irripetibile, di cogliere le tre grandi opportunità che si sono aperte, andando finalmente a realizzare la Strategia aggiornata ai nuovi fabbisogni.

Rendendo, in questo modo, la gestione del ciclo dei rifiuti parte integrante di quel processo di ricostruzione che dovrà accompagnare l'Italia fuori dalla peggiore crisi economica del dopoguerra e nella transizione ecologica.



# CAPITOLO 1

## LA SITUAZIONE È PEGGIORATA

## 1. LA SITUAZIONE È PEGGIORATA

### 1.1. I nuovi dati

I dati più recenti dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) certificano un **aumento della produzione di rifiuti** nel 2018, rispetto al 2017. I rifiuti urbani crescono del 2%, toccando i 30,2 mln/ton., mentre i rifiuti speciali raggiungono i 143,5 mln/ton., denotando un aumento del 3,3%. L'auspicato *decoupling* tra crescita economica e produzione dei rifiuti, dunque, sembra ancora lontano dal trovare una concretizzazione.

Viceversa, **diminuisce il numero degli impianti**. In particolare, si registra una perdita di 396 unità per i rifiuti speciali, laddove - nel caso degli urbani - calano entrambi di un'unità sia gli impianti di incenerimento (da 39, nel 2017, a 38, nel 2018) sia quelli di digestione anaerobica (da 24, nel 2017, a 23, nel 2018).

Parimenti, **si accresce l'export di rifiuti**. Per quanto riguarda i rifiuti urbani, l'esportazione ha interessato quasi 465mila ton. nel 2018, a fronte delle precedenti 355mila ton., per un incremento del 31%. Per quanto afferisce, invece, ai rifiuti speciali esportati, questi ammontano a poco meno di 3,5 mln/ton. nel 2018, rispetto ai quasi 3,1 mln/ton. nel 2017, per una crescita di circa il 14%.

Emerge, dunque, un combinato disposto che porta l'aumento di produzione e il calo dell'impiantistica disponibile a tradursi in un inevitabile incremento dei rifiuti avviati oltre confine. Ma elevata rimane la movimentazione infra-regionale a causa dei forti differenziali di autosufficienza impiantistica delle diverse regioni.

Ulteriori dati sono i seguenti. Con riferimento ai rifiuti urbani, i volumi sottoposti ad incenerimento rimangono sostanzialmente stabili intorno al 18% della raccolta, mentre lo smaltimento in discarica permane elevato, nella misura del 22%, a cui bisogna aggiungere gli scarti della raccolta differenziata. Consistente è anche l'*export* infra-regionale dei rifiuti organici che ricomprende 1,7 mln/ton. ed è fortemente differenziato su base regionale.

Circa i rifiuti speciali, si ha un accrescimento dei volumi di rifiuto gestiti che si attestano a 152,6 mln/ton. nel 2018, per una crescita del 3,7% rispetto al 2017. L'avvio a recupero si mantiene stabile, pari al 67,7% nel 2018, rispetto al 67,4% dell'anno precedente. Permangono elevati gli stoccaggi ("Messa in riserva" (R13) e "Deposito preliminare" (D15)), pari sempre a 16,6 mln/ton., così come non muta sostanzialmente l'utilizzo della discarica, ove confluiscono poco meno di 12 mln/ton. nel 2018. Il mix di incenerimento e coincenerimento è basso e in calo nel 2018, dove rileva per il 2,1% (1,3% coincenerimento, 0,8% incenerimento), rispetto al 2,3% del 2017.

Con riferimento alla gestione dei fanghi provenienti dal trattamento delle acque reflue urbane, aumenta la percentuale di smaltimento, corrispondente al 56,3% del gestito nel 2018 a fronte del 50,6% precedente, e quella posta in giacenza, pari al 3,6% rispetto all'1,7% del 2017, andando a diminuire di conseguenza la quota relativa del recupero.

## 1.2. Uno stallo impiantistico e normativo

Accanto a tali numeri, che ne riflettono in parte le conseguenze, **continua ad esserci un forte stallo in campo impiantistico e normativo**. Anche la recente Relazione Annuale ARERA ha certificato la poca trasparenza e le fragilità del sistema, su cui pende il rischio che l'annunciato Collegato Ambientale renda ancora più complessa l'attività economica nel settore, con l'introduzione del concetto di "attività potenzialmente inquinanti".

I tempi e i passaggi autorizzativi richiesti continuano a frenare gli investimenti nei rifiuti, spesso ostacolati anche da agguerriti comitati locali del NO (i cd. NIMBY) che si oppongono a qualsiasi decisione impiantistica, talvolta per partito preso o per questioni identitarie, più che come esito di un processo decisionale informato.

Non deve, pertanto, stupire che diversi progetti siano stati accantonati. Ad esempio, è stato chiuso il termovalorizzatore di Pisa, si trovano in via di chiusura quelli di Montale (PT) e Livorno, è stato bloccato il progetto per quello di Case Passerini (FI) ed è stato fermato quello di Scarlino (GR). O ancora, che sia stato riclassificato quello di Colleferro, alle porte di Roma, e che sia fortemente rallentato il procedimento per l'aggiornamento tecnologico del polo di Fusina, vicino a Venezia.

Oltre al fatto che nessuna semplificazione autorizzativa di rilievo è intercorsa, un altro elemento di forte criticità - per il quadro normativo - è la questione dell'*End of Waste* (*EoW*), ossia quel processo di recupero che permette ad un rifiuto di perdere tale qualifica, per assumere quella di prodotto, trasformandosi quindi da costo a valore.

A seguito dello stop al mercato del riciclo derivante dalla sentenza del Consiglio di Stato del 28 febbraio 2018, che aveva bloccato le autorizzazioni “caso per caso” rilasciate dalle Regioni per i processi di recupero, un emendamento al decreto “Salva-imprese” ha previsto la reintroduzione di tale prerogativa in capo alle Regioni, pur accompagnata da un complesso *iter* autorizzativo e di monitoraggio che coinvolge ISPRA, ARPA e lo stesso Ministero dell’Ambiente. In alcuni casi, la procedura potrebbe anche travalicare i due mesi dal rilascio dell’autorizzazione.

Solo di recente qualche segnale positivo è giunto dalla approvazione per l'*EoW* per i pneumatici fuori uso e per rifiuti in carta e cartone, dopo quello dei pannolini. Un segnale apprezzabile, ma ancora poca cosa rispetto ai tanti flussi che presentano potenzialità di recupero non sfruttate.

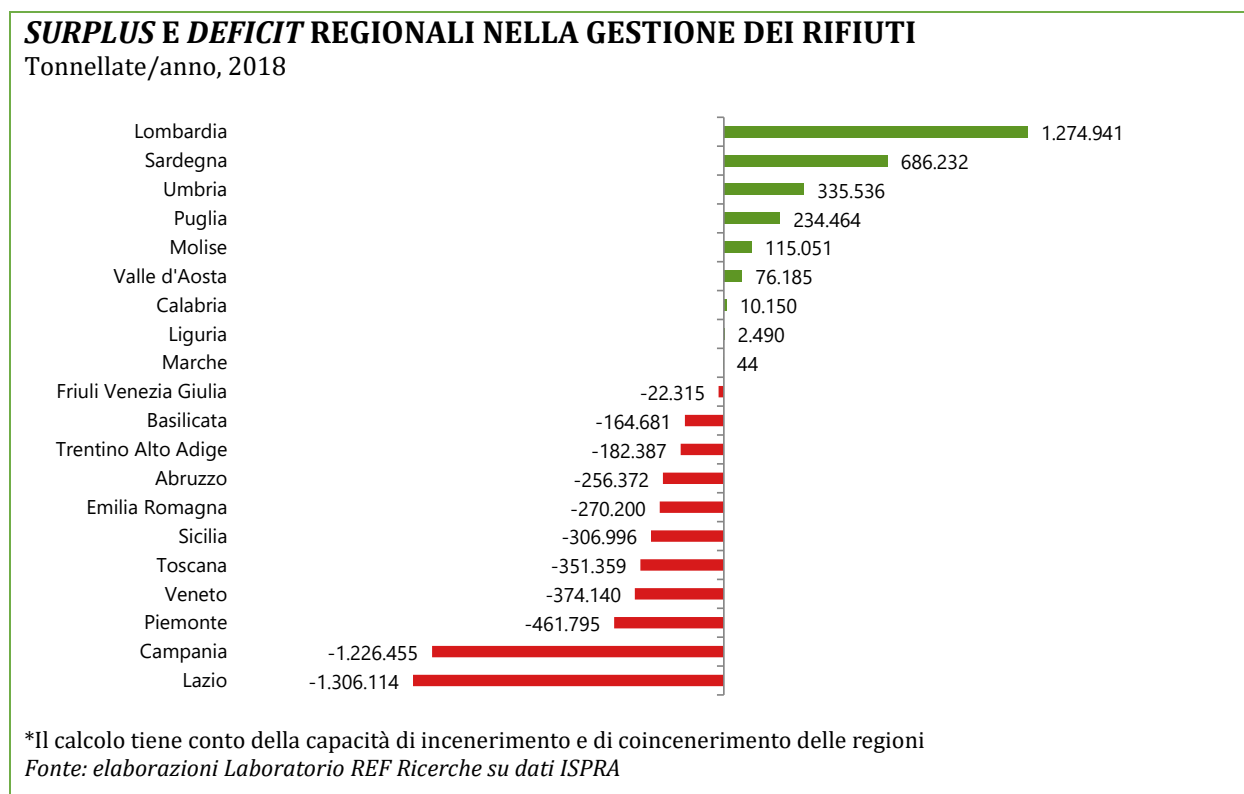
È auspicabile, al contrario, che il Governo e la normativa si pongano a sostegno delle filiere del recupero, approvando in tempi rapidi decreti *EoW* coerenti con le potenzialità presenti e garantendo *iter* autorizzativi “snelli”. Un passaggio indispensabile per il raggiungimento dei *target* UE, che va di pari passo con il sostegno al mercato delle materie prime seconde.

Un quadro normativo non “ostile” alle imprese costituisce il presupposto indispensabile per svolgere qualsiasi attività di riciclo e per utilizzare i materiali riciclati nei cicli di produzione e di consumo. Ciò non di meno, norme più efficienti da sole non bastano se mancano gli strumenti di mercato e gli incentivi per promuovere l’uso di prodotti più circolari. Obbligo di applicare i CAM, incentivi fiscali (come l’IVA agevolata e il credito di imposta per chi acquista e utilizza manufatti realizzati in riciclato), obbligo di introdurre una quota di riciclato nelle produzioni di alcuni articoli e manufatti: sono, questi, alcuni esempi di misure da inserire nelle prossime leggi e piani di rilancio economico, soprattutto in considerazione della disponibilità di nuove risorse europee per la transizione verde e l’economia circolare.

### 1.3. I deficit gestionali

Il generale peggioramento dello stato dell'arte è ben esemplificato dall'analisi dei *surplus/deficit* regionali nella gestione dei rifiuti, definiti come **la differenza tra la capacità totale di smaltimento e avvio a recupero energetico dei rifiuti (urbani e speciali) e la produzione di tali rifiuti (urbani e speciali)**<sup>1</sup>.

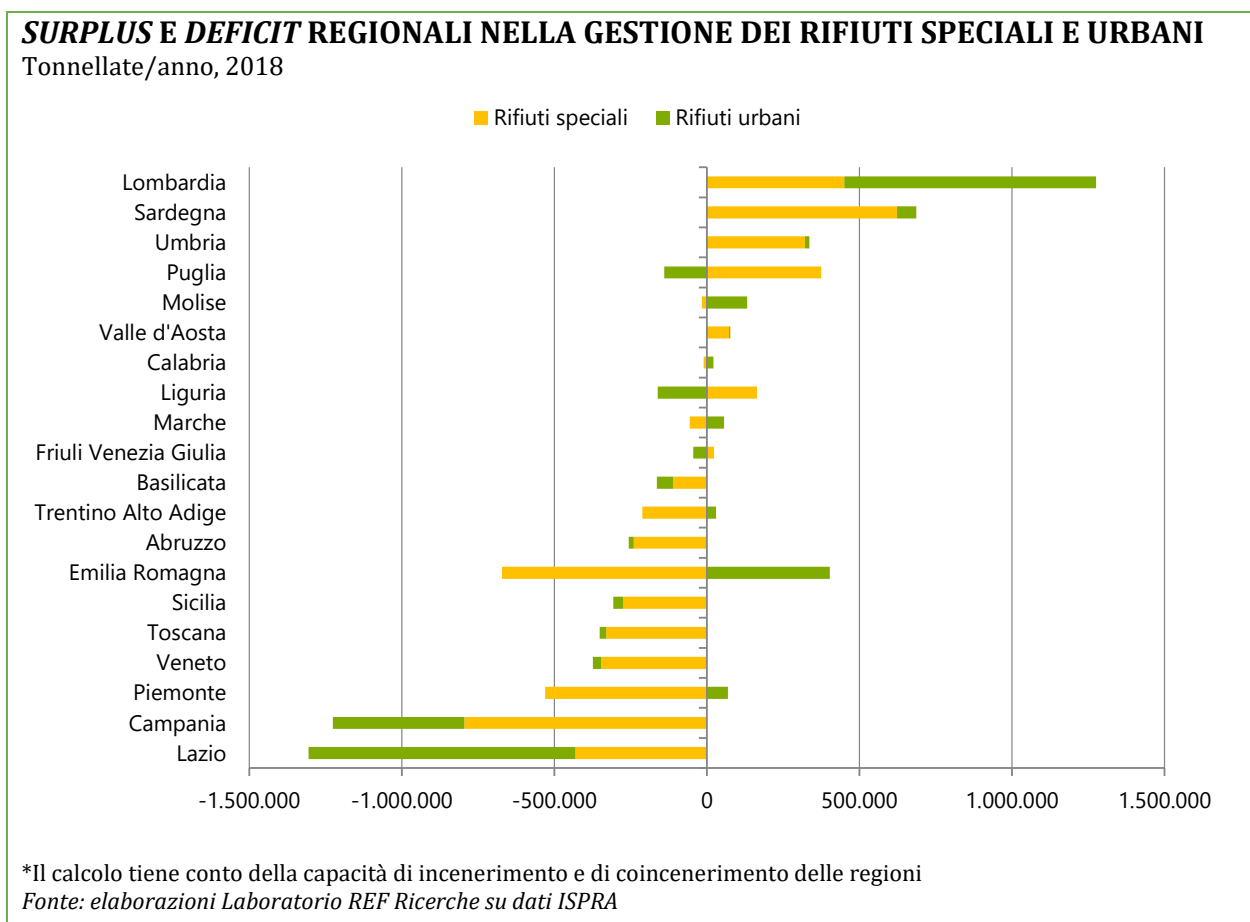
A livello italiano, il bilancio complessivo per il **2018** fa registrare un **passivo consolidato, di urbani e speciali, di circa 2,2 milioni di tonnellate**, frutto di una produzione di 29.741.795 tonnellate e di una capacità gestionale di 27.554.074 tonnellate. Un dato in ulteriore crescita, rispetto ai 2,1 milioni di tonnellate di *deficit* nazionale misurate nel 2017.



<sup>1</sup> Per i rifiuti urbani, si fa riferimento alla produzione di rifiuti indifferenziati per regione. La disponibilità impiantistica è riferita ai volumi di rifiuto gestiti nel 2018 in impianti di discarica, incenerimento e co-incenerimento. Per quanto riguarda, invece, gli speciali, produzione e gestione non sono direttamente confrontabili in un determinato anno di riferimento, in quanto tra le attività di smaltimento ve ne sono alcune di trattamento intermedio (D8, D9, D13, D14), di avvio a recupero o a stoccaggio, che preludono ad un successivo smaltimento in discarica o recupero in anni successivi a quello di produzione. Pertanto la produzione di rifiuti speciali è stata raccordata. Per i rifiuti speciali la capacità di gestione è ricostruita base dei rifiuti smaltiti in discarica (D1), inceneriti (D10) e recuperati attraverso impianti di termovalorizzazione (R1). Per un approfondimento metodologico, si rimanda al Contributo n.140 del Laboratorio REF Ricerche: "La responsabilità delle scelte: i fabbisogni impiantistici e il ruolo delle regioni", gennaio 2020.

A livello regionale, come si può ben vedere dal grafico riportato, le differenze territoriali sono consistenti. A fronte di 9 regioni che risultano in *surplus*, ben **11 sono in deficit**. Lo sbilancio è decisamente rilevante nel Lazio (-1,3 mln/ton.) e in Campania (-1,2 mln/ton.), laddove, invece, la Lombardia presenta una capacità per accogliere rifiuti provenienti da altre regioni per quasi 1,3 mln/ton., in virtù della robusta dotazione impiantistica disponibile.

I bilanci regionali di trattamento finale dei rifiuti possono essere dettagliati con un distinguo tra urbani e speciali.



Se per Lombardia, Campania e Lazio, in particolare, sia gli speciali sia gli urbani contribuiscono a consolidare il bilancio finale nella stessa direzione, nel caso di Emilia-Romagna e Piemonte il *surplus* per i rifiuti urbani è più che annullato dal *deficit* dei rifiuti speciali, mentre per Puglia e Liguria il bilancio gestionale positivo per gli speciali è attenuato dallo sbilancio degli urbani.

#### 1.4. L'aumento dei prezzi di trattamento/smaltimento

Un altro elemento che avvalorava le tante evidenze di un peggioramento dello stato delle cose negli ultimi anni è **l'aumento dei costi dei trattamento/smaltimento per l'industria manifatturiera, cresciuti in media di oltre il 40%, nel periodo 2017-2019**, con picchi a carico delle produzioni localizzate nei territori maggiormente deficitari<sup>2</sup>.

Tale incremento si cifra in un aggravio di costi per circa 1,3 miliardi di euro, che va ad incidere per lo 0,5% del valore aggiunto del settore manifatturiero.

Accanto alla presenza di *deficit* impiantistici, vi sono diversi fattori di natura congiunturale e strutturale che spiegano il tutto. Tra gli altri, rilevano il forte aumento di produzione dei rifiuti speciali negli ultimi anni, la chiusura del mercato cinese alle importazioni di rifiuti a partire dal gennaio del 2018, le difficoltà nell'*EoW*, lo stop allo spandimento in agricoltura dei fanghi di depurazione, l'incremento delle raccolte differenziate - specie nel Mezzogiorno - che ha generato un aumento dei sovralli da raccolta e riciclo, destinati a smaltimento.

#### 1.5. La crisi COVID-19

**Abituato ad operare in condizioni di emergenza quasi permanente, nella pur difficile congiuntura del *lockdown* da COVID-19, il sistema industriale di gestione dei rifiuti ha retto**, continuando a garantire il servizio di igiene urbana, **anche nelle fasi più critiche della *pandemia*** che ha segnato profondamente la prima parte dell'anno presente, in particolare il secondo trimestre.

Le imprese hanno dato grande prova di maturità, mettendo in campo un poderoso sforzo organizzativo per adeguare l'offerta di servizio alle mutate condizioni di esercizio, nonostante una struttura dei costi per lo più rigida (i costi fissi incidono fino all'80-90%) e con incassi calanti sin dai primi mesi della *pandemia*.

Tuttavia, è bene ricordarlo, ha giocato a favore della tenuta complessiva, il fatto che il virus abbia colpito soprattutto l'area del Nord-Italia, le cui regioni - Lombardia *in primis* - dispongono di una maggiore dotazione impiantistica, specie per l'incenerimento. Laddove non inceneriti, i

---

<sup>2</sup> Si stimano aumenti nell'ordine del 35% per i rifiuti speciali non pericolosi, a fronte di un raddoppio dei costi per gli speciali pericolosi. Si rimanda per un maggior dettaglio al Contributo n.143 del Laboratorio REF Ricerche: "Gestione dei rifiuti: per le imprese costi in aumento", febbraio 2020.

rifiuti potenzialmente infatti sono stati collocati in discarica, con le autorità competenti che si sono viste costrette ad aumentare la capacità di stoccaggio e di deposito temporaneo. A ribadire il ruolo fondamentale che il recupero di energia riveste per gestire quelle tipologie di rifiuto non più recuperabili.

Il *lockdown* di molte attività manifatturiere, attuato per salvaguardare la salute pubblica, ha ridotto la capacità di assorbimento di materiali provenienti da raccolta differenziata o recuperi industriali (legno, metalli, alcune plastiche). In particolare, alcuni comparti diversi da quello sanitario e alimentare, e sottoposti a *lockdown*, già sperimentavano una condizione di domanda debole prima della crisi; il blocco dei comparti utilizzatori (su tutti automobilistico e costruzioni) ha di fatto azzerato la domanda. A peggiorare ulteriormente lo scenario, la concorrenza ravvicinata dei polimeri vergini, i cui prezzi hanno fatto registrare minimi storici. In aggiunta, soprattutto in una fase iniziale, il blocco dell'esportazione verso alcune destinazioni estere, per prevenire la diffusione del contagio, ha impedito lo sbocco dei materiali di riciclo (e del combustibile derivato da rifiuti) sui mercati esteri, saturando la capacità di stoccaggio degli impianti italiani, ad ulteriore riprova della dipendenza italiana da tali destinazioni.

**La crisi da contagio ha reso evidente come la gestione dei rifiuti sia un servizio essenziale, da rafforzare e mettere in sicurezza, dotandolo degli impianti e delle regole di funzionamento propedeutici alla chiusura del cerchio.** L'instabilità dei mercati del recupero di materia - che mette a rischio lo sbocco dei rifiuti raccolti - espone, infatti, il sistema a problematiche di sicurezza rilevanti, dettate dalla natura non interrompibile del servizio di raccolta.

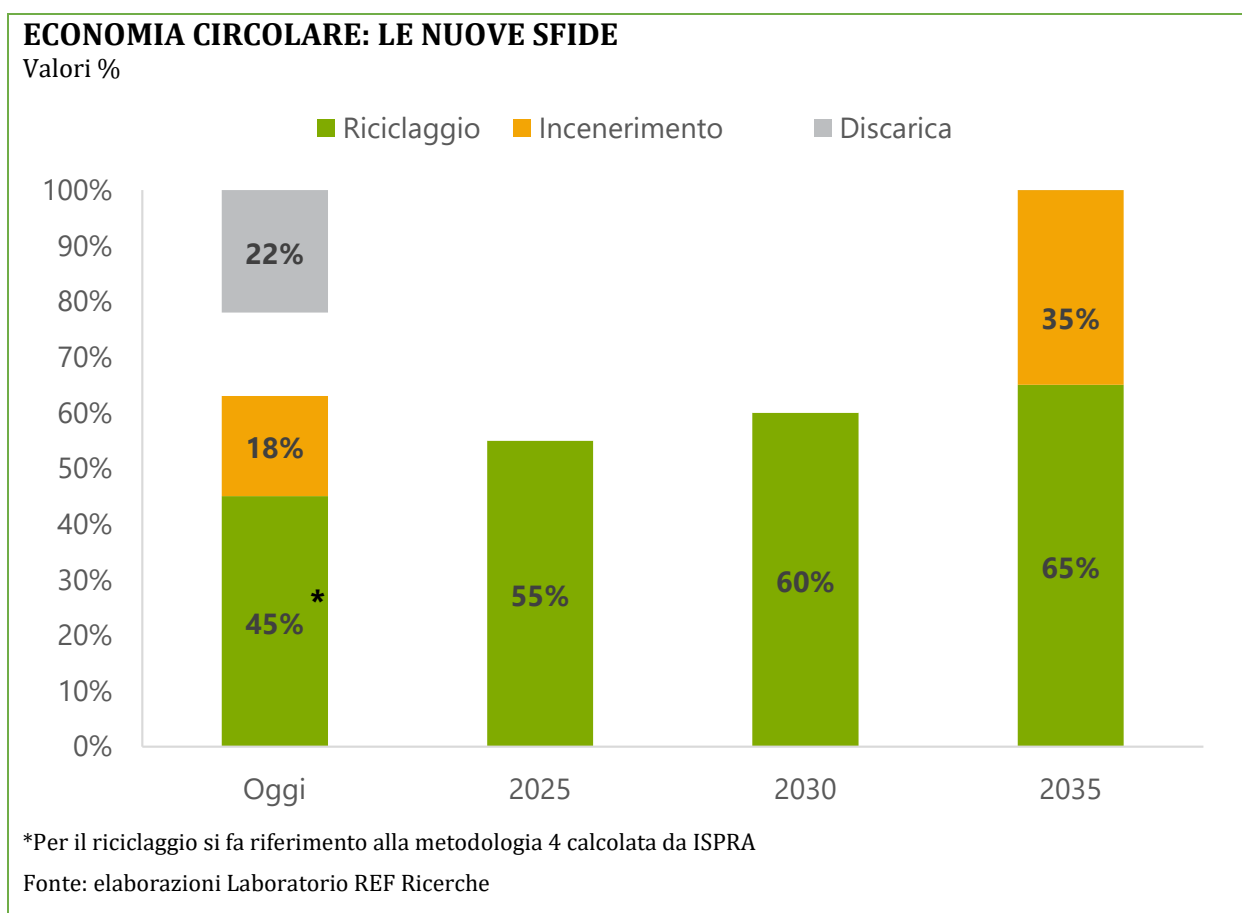
## **1.6. La contabilità dei numeri**

Ai numeri presenti si sommano gli sfidanti obiettivi che il Pacchetto Economia Circolare pone dinnanzi al nostro Paese nei prossimi anni. L'Italia sarà, infatti, chiamata a ridurre al **10%** le quantità di **rifiuti urbani** collocati **in discarica** ed a conseguire un *target* del **65%**, quale livello di **preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani**. Entrambi i valori dovranno essere conseguiti **entro il 2035**, laddove per il riciclo sono previsti traguardi intermedi al 2025 (55%) e al 2030 (60%).



All'oggi, lo stato delle cose evidenzia un ricorso alla discarica nella misura del 22%, a cui vanno sommati gli scarti provenienti dalla raccolta differenziata, a fronte di un livello di riciclo del 45% e di una quota di recupero energetico del 18%<sup>3</sup>.

Il conseguimento della soglia di riciclo passa da una percentuale di **raccolta differenziata** di almeno l'**80%**, in crescita rispetto al 58% del 2018. Ciò consente, infatti, considerando in maniera cautelativa anche gli scarti della raccolta di cui occorre tenere conto ai fini di fabbisogno impiantistico, di arrivare poi effettivamente ad una quota di riciclo del 65%.



A regime, la ricomposizione delle modalità gestionali vede il recupero di energia assumere un ruolo di maggior rilievo, rispetto all'attuale. Dando per assodato il conseguimento dei *benchmark* previsti per lo smaltimento (10%) e la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio (65%), e assumendo che la prevenzione agisca efficacemente nel ridurre via via il totale di rifiuti prodotti, residua prioritariamente il recupero di energia, come definito dalla gerarchia dei rifiuti<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Rapporto Rifiuti Urbani, Edizione 2019, ISPRA.

<sup>4</sup> Ai sensi del D.Lgs. n.205 del 3 dicembre 2010.

Stanti così le cose, **il recupero energetico riguarderà almeno il 25% dei rifiuti urbani** che, attualmente, si cifrano in circa 7,5 mln/ton., con un fabbisogno aggiuntivo di 2 mln/ton. rispetto alle attuali. Ciò non toglie che il recupero di energia potrà arrivare a coprire integralmente quanto non riciclato, salendo così dal 25% fino ad un massimo del 35%.

Uno spazio confermato anche dalla risposta<sup>5</sup> del Commissario europeo all'Ambiente e agli Oceani, Virginijus Sinkevičius ad un'interrogazione parlamentare. Viene ribadito, infatti, che anche dopo il 2035 - in linea con la gerarchia dei rifiuti - ciò che non viene riciclato (65%) o smaltito in discarica (non più del 10%) può essere valorizzato mediante recupero di energia, costituendo una frazione residuale e non riciclabile del rifiuto urbano.

---

<sup>5</sup> Risposta del 24.03.2020 all'interrogazione P-000568/2020 del 30.01.2020.

## CAPITOLO 2

# TRE IRRINUNCIABILI OPPORTUNITA'

## 2. TRE IRRINUNCIABILI OPPORTUNITÀ

A fronte di un quadro di riferimento peggiorato, e destinato a conseguire stringenti obiettivi, tre nuove ed irripetibili opportunità offrono la possibilità concreta di implementare finalmente la Strategia Nazionale, la cui attualità non è stata in alcun modo scalfita dal tempo intercorso dal suo lancio. Semmai, è stata ulteriormente rafforzata.

Nello specifico, si fa riferimento a:

1. **il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, ossia l'agenda di governo per rilanciare il Paese dopo l'emergenza COVID-19;
2. i **nuovi fondi europei**, come ridefiniti dai più recenti vertici per traghettare l'Unione Europea fuori dalla crisi;
3. **il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti**, vale a dire l'architrave fondante del Pacchetto Economia Circolare recepito dal Parlamento.

Tre finestre favorevoli che si sono aperte, a poca distanza temporale l'una dall'altra, e che chiedono unicamente di essere sfruttate a dovere, per cogliere 2 obiettivi chiari:

- A. un **piano di investimenti per i prossimi 5 anni**, che vada a colmare le lacune strutturali in materia impiantistica;
- B. **riforme per accompagnare gli investimenti e la transizione verso l'Economia Circolare**, permettendo alla regolazione e agli incentivi economici di supportare le filiere nel raggiungere gli obiettivi preposti.

Una possibilità, quella di implementare la Strategia, che nel rinnovato contesto di riferimento diventa a tutti gli effetti un obbligo, un dovere. Realizzare la Strategia Nazionale ora si può e si deve fare, coniugando un ammontare senza precedenti di risorse disponibili destinabili a prestiti, garanzie e cofinanziamento degli investimenti, accompagnate dalle riforme da tanto tempo attese e da più parti invocate.

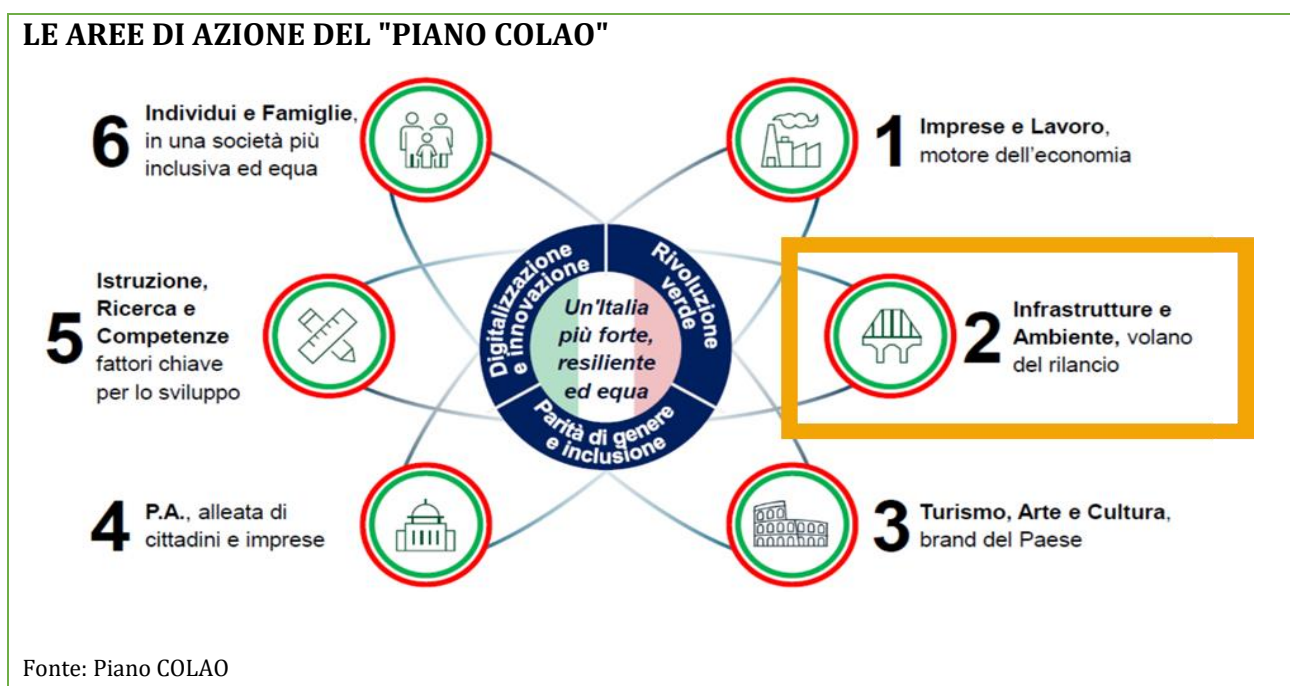
## 2.1. Il Piano di Rilancio

Il recupero dalla pesante crisi economica e sociale potrà contare sul sostegno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di cui è iniziata la discussione informale con la Commissione Europea a partire dalle linee guida definitorie del piano, che dovrà contenere le indicazioni su come l'Italia intende impiegare le risorse del *Recovery Fund* per gli investimenti pubblici, corredati da adeguate riforme.

In vista della presentazione in versione definitiva ed estesa del Piano, prevista per i primi mesi del 2021 e - tassativamente - entro il 30 aprile 2021, occorre non sprecare gli ingredienti lasciati in eredità dal Piano Colao, che aveva colto le questioni decisive per il settore dei rifiuti e dato indirizzi chiari in merito.

Un piano, quello definito dalla *task force* guidata da Vittorio Colao, che ha chiaramente indicato che un peso rilevante nel guidare le scelte dovrà essere riconosciuto alle tematiche ambientali, e tra queste soprattutto una virtuosa gestione del ciclo dei rifiuti.

“Le Infrastrutture e l’Ambiente” sono una delle 6 “Aree di azione” che «*devono diventare il volano del rilancio, grazie alla rapida attivazione di investimenti rilevanti per accelerare la velocità e la qualità della ripresa economica*». La cd. “Rivoluzione Verde” dovrà essere uno dei 3 “Assi di rafforzamento”, in quanto «*l’Italia ha un ritardo importante da colmare e il Piano sostiene l’accelerazione della necessaria trasformazione*».



Il Comitato ha proposto un'ampia gamma di interventi, dalla fibra ottica, al risparmio energetico, dalla mobilità sostenibile alla de-carbonizzazione, fino all'Economia Circolare e alla gestione dei rifiuti, che possono offrire ritorni interessanti per capitali privati senza aggravare il debito pubblico.

Oltre a sottolineare come *«Per migliorare la sostenibilità del Paese è altresì necessario accelerare le iniziative per il passaggio all'economia circolare, la gestione virtuosa dei rifiuti (...) sia da un punto di vista infrastrutturale sia di incentivi per le singole aziende».*

Passando dalle proposte programmatiche agli interventi specifici, il richiamo al settore dei rifiuti è evidente. Nel dettaglio:

- I. alla **Scheda 20** si statuisce di *«Regolare con un regime ad hoc l'implementazione delle infrastrutture di interesse strategico (incluse quelle per la salvaguardia dell'ambiente ed energetiche), attraverso protocolli/leggi nazionali di realizzazione non opponibili da enti locali»;*
- II. alla **Scheda 21** si afferma di *«Istituire una «Unità di presidio» per la rapida realizzazione degli investimenti di interesse strategico»;*
- III. alla **Scheda 31** si chiede di *«Adeguare norme, incentivi e fondi relativi al trattamento rifiuti e scarti per favorire l'attivazione di progetti di economia circolare a livello aziendale, attraverso un piano strategico specifico (sul modello di quello energetico).*

Esempi:

- a. incentivare adeguatamente biocombustibili e bioplastiche, oltre alla gestione e alla conversione dei rifiuti sotto tutte le forme *«waste to (material, energy, fuel, hydrogen, chemical)»;*
- b. incentivare il recupero e il corretto smaltimento di tutte le plastiche, non solo gli imballaggi, anche mediante modifiche alla DdL Salvamare;
- c. introdurre agevolazioni fiscali per le aziende che utilizzano una quota minima di materiali riciclati, rivedendo anche alcuni limiti normativi (es. la percentuale di materiale riciclato o l'utilizzo del 50%+ di materia vergine nelle bottiglie di plastica - DM 21/03/1973);

- d. finanziare gli investimenti di aziende/centri di ricerca che innovano e sviluppano nuovi materiali eco-sostenibili, anche incentivando la nascita di fondi di *Venture Capital* a favore di *technology transfer*;
  - e. semplificare i requisiti per l'accesso ai fondi R&D di nuove tecnologie, per valorizzare i rifiuti e il loro impiego sperimentale;
  - f. semplificare e revisionare le normative esistenti al fine di rendere efficace sia il trattamento dei rifiuti sia la gestione dell'*End of Waste*;
  - g. regolare in modo puntuale l'EPR, per favorire il riciclo e il riutilizzo dei materiali, coerentemente con gli obiettivi dell'Economia Circolare;
  - h. rafforzare gli appalti verdi della Pubblica Amministrazione (*Green Public Procurement*), aggiornando i Criteri Ambientali Minimi (CAM) seguendo i principi di circolarità.
- IV. Alla **Scheda 32** si sottolinea l'esigenza di «*Definire e finanziare investimenti infrastrutturali nel ciclo dei rifiuti urbani ed industriali*».

## 2.2. I nuovi fondi europei

La pandemia di COVID-19 ha arrecato all'economia e al tessuto sociale europei una lunga serie di danni socio-economici, ben esemplificati dalle stime estive della Commissione Europea che quantificano la perdita di PIL all'8,3%, per l'economia dell'UE nell'anno 2020. Danni che non si limitano alla perdita del prodotto, ma che includono anche il forte aumento del livello di indebitamento, oltre a ripercussioni di natura occupazionale e di disuguaglianze.

Per mobilitare gli investimenti necessari alla ricostruzione post-pandemica, l'UE intende agire in particolare lungo due direzioni: *Next Generation EU*, ossia un nuovo strumento per la ripresa (cd. *Recovery Fund*) da 750 miliardi di euro raccolti sui mercati finanziari - allocati per 360 miliardi come prestiti, 390 miliardi sotto forma di sussidi - che rafforzerà il bilancio comunitario; e un *Quadro Finanziario Pluriennale* (QFP) per il periodo 2021-2027, potenziato che impegna risorse per 1.074 miliardi di euro.

Queste cifre seguono un primo pacchetto di interventi varato lo scorso aprile di 540 miliardi, e volto ad istituire delle reti di sicurezza per i lavoratori, le imprese e gli Enti sovrani, suddivisi

tra lo strumento SURE, il Fondo di garanzia della BEI per i lavoratori e le imprese e il sostegno per la crisi pandemica nell'ambito del MES.

La parte più rilevante dei fondi che arriveranno **all'Italia** è ascrivibile a **Next Generation EU**, di cui il nostro Paese risulta essere il principale destinatario, con una **previsione** di assegnazione delle **risorse** che **eccede i 200 miliardi** sui 750 miliardi complessivi, anche in virtù del fatto che l'Italia rischia di essere il Paese più colpito.

Le stime emerse dopo il Consiglio Europeo del 17-21 luglio 2020, e mantenutesi come prevalenti nel dibattito di questi mesi, indicano che all'Italia saranno erogati circa 209 miliardi di euro (81 miliardi come sussidi a fondo perduto e 128 miliardi come prestiti), ancorché il Governo nella NADEF 2020 ha previsto un utilizzo provvisorio delle risorse del *Recovery Plan* pari a 205 miliardi di euro, a valori 2018.

Se l'ordine di grandezza delle risorse non è in discussione, la quantificazione puntuale al momento non può che essere preliminare, in quanto le cifre effettive dipenderanno anche dall'effettivo andamento macroeconomico, oltre che da ulteriori negoziazioni.

Le risorse di *Next Generation EU*, da impegnare negli anni 2021-2023 ed erogate entro la fine del 2026, arriveranno dall'emissione di veri e propri *bond* europei sui mercati finanziari, la cui garanzia di restituzione poggia sui fondi del bilancio dell'UE e su risorse proprie.

Accanto all'introduzione entro l'inizio del 2023 di due nuove imposte, sul commercio online (*Digital tax*) e sulle emissioni di CO<sub>2</sub> nelle produzioni di beni importati (*Carbon border adjustment*), a partire dal 1° gennaio 2021 entrerà in vigore una tassa sugli imballaggi in plastica non riciclati pari a 80 centesimi di euro al kilogrammo. È fondamentale che quest'ultimo tributo vada a tassare la plastica non riciclabile, evitando in ogni modo di colpire ulteriormente ed eccessivamente l'intera filiera della plastica.

Essendo il merito creditizio dell'UE superiore a quello italiano, ciò si traduce nell'opportunità di poter disporre per l'Italia di ingenti risorse a costi contenuti, inferiori a quelli che possono essere reperiti sul mercato. Oltre al fatto che il rimborso dei prestiti è previsto terminare entro il 2058, e a partire dalla fine del decennio, a fronte di disponibilità monetarie di breve periodo. Posto che il punto fondamentale non è il reperimento di risorse, ma la definizione puntuale delle modalità di impiego e l'effettiva spesa, è qui che si gioca la partita decisiva. Per accedere, infatti, ai nuovi e più ampi finanziamenti europei occorre presentare un piano credibile di



investimenti e una serie precisa di riforme da attuare. 2 aspetti, questi, in cui l'Italia ha finora dato scarsa prova di sé.

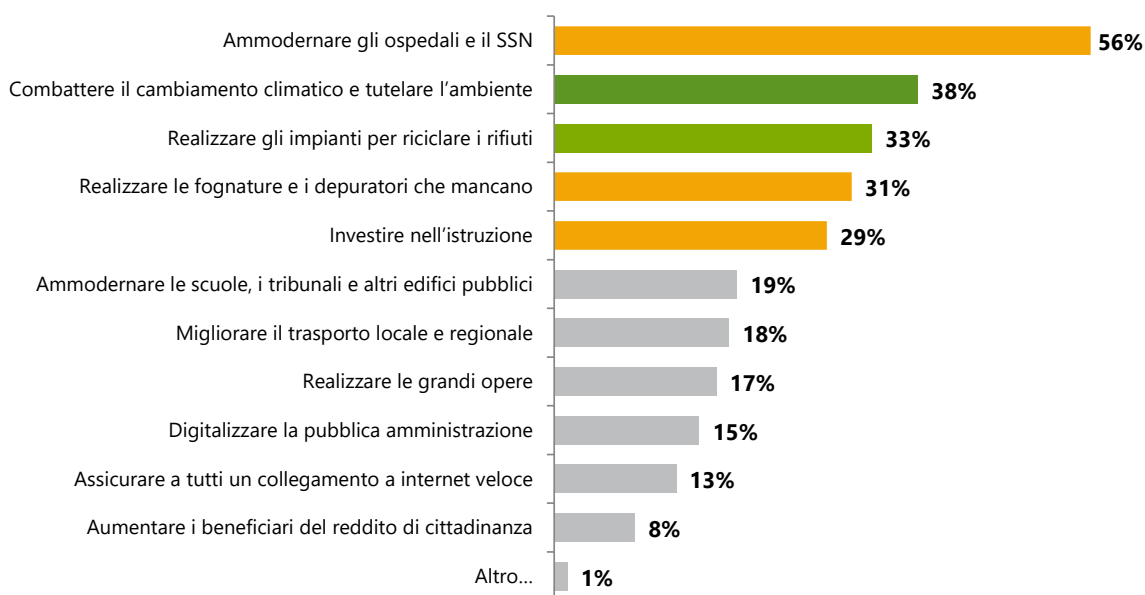
Sebbene gli ambiti eleggibili siano numerosi, dal turismo alle costruzioni, dalla sanità al digitale e ai trasporti, il settore dei rifiuti e la proposta contenuta nella Strategia di *FISE Assoambiente*, ben si prestano a ricevere una parte delle risorse destinate all'Italia nei prossimi anni.

Potendo contare anche sul *favour* attuale che vede il *Green Deal* e la questione climatico-ambientale in cima alle priorità europee e italiane. Un'evidenza confermata anche dall'indagine "*Quanto vale l'ambiente?*" condotta dal Laboratorio REF Ricerche nei mesi scorsi e che documenta come anche nelle valutazioni dei cittadini le tematiche *green* sono in cima alle priorità del Paese come destinatari delle risorse europee messe a disposizione.

Se, infatti, oltre la metà degli intervistati indica l'ammodernamento degli ospedali e del Servizio Sanitario Nazionale quale prima priorità, come prevedibile alla luce della pandemia ancora in essere, subito dopo vengono la necessità di combattere il cambiamento climatico e tutelare l'ambiente (38%) e la realizzazione di impianti per riciclare i rifiuti (33%). Detto in altri termini, almeno un cittadino su 3 vorrebbe che le risorse europee venissero prioritariamente destinate al settore dei rifiuti, e in particolare al riciclo degli stessi.

### LE PRIORITÀ DEL PAESE PER IMPIEGARE LE RISORSE EUROPEE

Valori %, possibilità per i rispondenti di indicare un max di 3 risposte



Fonte: indagine Laboratorio REF Ricerche "Quanto vale l'ambiente?" (2020)

**La gestione del ciclo dei rifiuti rappresenta, a tutti gli effetti, un candidato ideale in quanto si tratta di un servizio a rete, con una regolazione consolidata, che offre garanzia di restituzione dei prestiti grazie alla tariffazione, anche nella forma di corrispettivo.**

Inoltre, il fabbisogno sia di investimento sia di riforme è più che consistente e vi è, come si vedrà meglio nel prosieguo, una proposta pronta che indica lungo quali direttrici agire. Da tempo.

Nel settore dei rifiuti e dell'Economia Circolare, ormai prevalentemente caratterizzato da attività di mercato, occorre dunque usare i fondi europei per finanziare strumenti economici mirati, piuttosto che concentrare risorse su finanziamenti a pioggia. Occorre, poi, usare i fondi e gli strumenti finanziari europei (BEI) per agevolare il contributo degli investimenti privati, attraverso migliori forme di garanzia, riduzione dei tassi di interesse e sostegno alla capitalizzazione delle imprese.

Accanto a **Next Generation EU**, che attraverso il suo ventaglio di fondi (prestiti *in primis*) potrà sostenere gli **impianti di recupero**, l'impiantistica dei rifiuti si raccorda ai nuovi fondi europei come segue. **I fondi strutturali**, sia l'ultima annualità del ciclo 2014-2020 (specie al Sud), sia il prossimo ciclo di finanziamenti 2021-2027 (con al centro l'Economia Circolare e il *Green Deal*) offrono risorse per rilanciare gli **impianti di recupero e smaltimento**, così da colmare i *deficit* regionali.

#### FINANZIAMENTI DELLA BEI PER L'ECONOMIA CIRCOLARE

Anni 2015-2019

SETTORI	PRESTITI (€ Mln.)	RIPARTO (%)
Industria e Servizi	747	30%
<b>Gestione dei Rifiuti</b>	<b>594</b>	<b>24%</b>
Agricoltura e Bioeconomia	438	18%
Gestione dell'Acqua	426	17%
Mobilità	95	4%
Sviluppo Urbano	80	3%
Energia	71	3%
<b>TOTALE</b>	<b>2.452</b>	<b>100%</b>

Fonte: Banca Europea per gli Investimenti (BEI)

La **BEI**, nel quadro delle erogazioni destinate al supporto dell'Economia Circolare, ha destinato negli ultimi anni una quota consistente, circa un quarto dei finanziamenti complessivi, alla

gestione dei rifiuti. Sempre nell'ambito di **progetti** volti ad accrescere la **transizione** in ottica **green**, con la storica decisione di interrompere dalla fine del 2021 i finanziamenti per progetti legati ai combustibili fossili, accrescendo contestualmente i propri *target* climatici, la BEI può finanziare **anche impianti di Waste-to-Energy**, così da valorizzare mediante il recupero energetico quelli scarti o rifiuti non più recuperabili. A patto, tuttavia, che venga rispettato il nuovo e più stringente *standard* di emissioni, fissato ora a 250 grammi di CO<sub>2</sub> per KWh.

### La tassonomia degli investimenti sostenibili e il *Waste-To-Energy*

Lo scorso 18 giugno il Parlamento europeo ha approvato il Regolamento UE 2020/852 relativo alla tassonomia degli investimenti sostenibili. Al fine di stabilire il grado di ecosostenibilità di un investimento, un'attività economica è considerata ecosostenibile se contribuisce a centrare uno o più dei seguenti obiettivi, a patto di non arrecare danno a nessuno degli altri:

- a) la mitigazione dei cambiamenti climatici;
- b) l'adattamento ai cambiamenti climatici;
- c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine;
- d) la transizione verso un'economia circolare;
- e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento;
- f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

In merito alla transizione verso l'Economia Circolare, forte enfasi è posta su azioni volte ad accrescere la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti, riducendo contestualmente al minimo l'incenerimento dei rifiuti ed evitandone lo smaltimento, compresa la messa in discarica.

Per quanto riguarda, più specificatamente, il ruolo che il recupero di energia è destinato ad avere nei prossimi anni, rileva la risposta<sup>6</sup> fornita dal Commissario europeo all'Ambiente e agli Oceani, Virginijus Sinkevičius ad un'interrogazione in merito. In particolare, sono tre i punti salienti che circoscrivono ma non escludono uno spazio per il *Waste-To-Energy*, nelle attività di finanziamento della BEI:

- I. coerentemente con la gerarchia dei rifiuti, gli impianti di recupero di energia, incluso l'incenerimento, possono essere necessari per trattare rifiuti non riciclabili, sottraendoli alle discariche, e gli scarti dei processi di riciclaggio,
- II. non ci dev'essere il rischio di sovracapacità, circostanziando il supporto per l'implementazione di capacità aggiuntiva di recupero energetico, a casi ben definiti e giustificati;
- III. il criterio stringente dei 250 grammi di CO<sub>2</sub> per KWh, quale nuovo limite alle emissioni consentite, si applica anche ai progetti di *Waste-To-Energy*.

---

<sup>6</sup> Risposta del 19.06.2020 all'interrogazione E-002089/2020 del 06.04.2020.

### 2.3. Il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti

L'Art. 2 del D.Lgs. 116/2020, entrato in vigore il 26/09/2020 in attuazione delle Direttive europee 851/2018 (rifiuti) e 852/2018 (imballaggi e rifiuti di imballaggio), introduce nell'ordinamento nazionale il **Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti**, uno strumento di pianificazione del tutto nuovo, non presente nella normativa attuale.

Il Programma Nazionale è sottoposto a verifica di assoggettabilità a VAS (in quanto prevede l'identificazione di impianti) ed è approvato, entro 18 mesi dalla entrata in vigore della legge, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con decreto del Ministro dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM). Poi verrà aggiornato almeno ogni 6 anni.

Il Programma Nazionale definisce i criteri e le linee strategiche, mediante cui le Regioni e le Province autonome si attengono nella elaborazione dei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti (PRGR). Deve contenere almeno:

- a) *i **dati inerenti alla produzione** su scala nazionale di rifiuti per tipo (urbani e speciali), quantità e fonte.* Si tratta di dati già disponibili nei Rapporti Ispra, ma sarà necessario che il Programma consideri degli scenari di domanda futura, oltre che i dati degli ultimi anni;
- b) *la ricognizione **impiantistica** nazionale per tipologia di impianti e per regione.* Anche questi dati sono già disponibili nei Rapporti Ispra per i rifiuti urbani e speciali. Il Programma dovrebbe consentire un confronto fra il punto a) e b) per individuare il *deficit* impiantistico ed il fabbisogno di impianti per il futuro;
- c) *l'adozione di **criteri generali** per la redazione di **piani di settore concernenti specifiche tipologie di rifiuti**, incluse quelle derivanti dal riciclo e dal recupero dei rifiuti stessi, finalizzati alla riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi stessi.* Il Programma dovrà individuare quali "specifiche tipologie di rifiuti" rientrano in questo comma. È verosimile pensare che rientrino gli imballaggi, i veicoli fuori uso, i fanghi di depurazione, i rifiuti da costruzione e demolizione, i rifiuti contenenti amianto e i rifiuti urbani biodegradabili;
- d) *l'indicazione dei criteri generali per l'individuazione di **macroaree**, definite tramite accordi tra Regioni ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico,*

sulla base del principio di prossimità, anche relativamente agli impianti di recupero. Una grande novità, che definisce un criterio di prossimità sovra-regionale, molto utile nel nostro Paese;

- e) *lo stato di attuazione in relazione al raggiungimento degli obiettivi derivanti dal diritto dell'Unione europea in relazione alla gestione dei rifiuti e l'individuazione delle politiche e degli obiettivi intermedi cui le Regioni devono tendere ai fini del pieno raggiungimento dei medesimi.* Il Programma potrà, quindi, definire le modalità di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi per i rifiuti urbani, introdurre obiettivi intermedi dove ancora non sono previsti (riduzione della discarica al 10% al 2035, ma mancano i *target* intermedi al 2025 e 2030) ed introdurre obiettivi per i rifiuti speciali;
- f) *l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti, che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero sia per le sostanze impiegate nei prodotti base sia per la quantità complessiva dei rifiuti medesimi, i relativi fabbisogni impiantistici da soddisfare, anche per macroaree, tenendo conto della pianificazione regionale, e con finalità di progressivo riequilibrio socioeconomico fra le aree del territorio nazionale.* È, questo, il punto più interessante del Programma, in cui individuare i flussi critici (scarti della RD, indifferenziato, fanghi, rifiuti pericolosi, riciclabili critici, amianto), definire il fabbisogno impiantistico a livello nazionale e per macroarea, puntando al riequilibrio territoriale. Da leggere insieme al punto precedente per definire un programma di interventi chiaro, con una scansione temporale definita;
- g) *l'individuazione di flussi omogenei di rifiuti funzionali e strategici per l'economia circolare e di misure che ne possano promuovere ulteriormente il loro riciclo.* È, questo, un altro tassello fondamentale per una più ampia promozione del riciclo dei rifiuti nel nostro Paese;
- h) *la definizione di un Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale in tema di rifiuti e di economia circolare;*
- i) *il piano di gestione delle macerie e dei materiali derivanti dal crollo e dalla demolizione di edifici ed infrastrutture a seguito di un evento sismico, definito d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sulla base dell'istruttoria presentata da ciascuna Regione e Provincia autonoma.*

Il Programma può inoltre contenere:

1. l'indicazione delle **misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti**;
2. la definizione di **meccanismi vincolanti di solidarietà tra Regioni finalizzata alla gestione di eventuali emergenze**.



**Il Programma Nazionale, quindi, può essere lo strumento per realizzare in modo formale la Strategia Nazionale sui rifiuti**, sulla base dello schema e dell'esperienza della Strategia Energetica Nazionale, indicando gli obiettivi finali ed intermedi, il fabbisogno impiantistico e un piano di realizzazione delle opere nello spazio (macroaree) e nel tempo (con obiettivi intermedi e finali). Qualche esempio:

### Rifiuti urbani

- a) l'obiettivo di riciclo dell'organico e il fabbisogno impiantistico di digestione anaerobica e produzione di biometano (2020/25/30/35): il numero, la localizzazione, la taglia minima economica;

- b) l'obiettivo di riciclo delle frazioni secche e il fabbisogno di piattaforme e stoccaggi;
- c) per gli scarti della raccolta differenziata: il fabbisogno impiantistico di recupero energetico e di discarica;
- d) per i rifiuti indifferenziati: il fabbisogno impiantistico di recupero energetico e di discarica;
- e) per il combustibile secondario (rifiuto o *End of Waste*): il fabbisogno di impianti dedicati, l'ipotesi di utilizzo dei cementifici e delle centrali elettriche, l'ipotesi di produzione di biocarburanti;
- f) per la riduzione dell'*export*: gli obiettivi intermedi e finali.

### **Rifiuti speciali**

- a) l'obiettivo di avvio a recupero e il fabbisogno di impianti (per i fanghi e l'organico, di piattaforme);
- b) per i flussi di rifiuti provenienti da rifiuti: il fabbisogno impiantistico;
- c) per il recupero energetico: l'obiettivo e il fabbisogno di impianti, anche integrato con gli urbani;
- d) per lo smaltimento: il fabbisogno impiantistico di discarica per i rifiuti pericolosi, gli inerti e l'amianto;
- e) per gli stoccaggi: il dimensionamento di rete minima e di emergenza;
- f) per la riduzione dell'*export*: gli obiettivi intermedi e finali;
- g) per specifici flussi (costruzione e demolizione, car fluff, pneumatici, veicoli fuori uso): il fabbisogno impiantistico e gli obiettivi finali ed intermedi.

Accanto a questa straordinaria opportunità, il recepimento del Pacchetto Economia Circolare porta in dote anche un cambiamento nelle logiche di **assimilazione** dei rifiuti speciali agli urbani, frutto di una nuova definizione di quest'ultimi.

Nello specifico, l'assimilazione delle attività produttive comprese nelle 29 categorie dell'Allegato L-quinquies del Testo Unico sull'Ambiente (TUA), potrebbe portare ad uno scenario di aumento della produzione di rifiuti urbani, ad un calo della produzione di rifiuti speciali non pericolosi e ad un allargamento del perimetro della privata.

L'estensione del perimetro della privata, da un lato, può offrire un supporto al raggiungimento degli obiettivi di riciclo definiti a livello UE e un sostegno

all'infrastrutturazione nei territori ove mancano impianti; dall'altro lato, tuttavia, può avere effetti negativi sugli equilibri competitivi nei territori che sino ad oggi hanno puntato su un approccio industriale e di mercato alla gestione dei rifiuti. L'auspicio è che non risultino eccessive distorsioni alle dinamiche concorrenziali di quei territori dotati di adeguata infrastrutturazione impiantistica.

Il D.Lgs. 116/2020 prevede altresì la possibilità per le imprese che producono rifiuti urbani di portarli a recupero sul mercato, quindi al di fuori della privata, previa attestazione di avvenuto recupero, ricevendo così l'abbattimento dalla quota variabile della TARI<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ai sensi dell'Art. 3: *“Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale.”*



## CAPITOLO 3

### COSA SERVE AL PAESE?

### 3. Cosa serve al Paese?

#### 3.1 La proposta aziende/sindacati al Governo

Una prima risposta di ciò che serve al Paese è contenuta nell'Avviso comune "DAI RIFIUTI: Un contributo all'economia circolare", sottoscritto a giugno 2020 da tutte le Associazioni Datoriali e le Organizzazioni Sindacali del settore ambiente e che si rivolge al Governo, al Parlamento, agli enti territoriali ed alle Autorità di regolamentazione.

A fronte di una premessa dove si sottolinea come *«L'emergenza sanitaria derivata da COVID-19 ha ulteriormente evidenziato la criticità della carenza impiantistica e di misure di sostegno al servizio di gestione e trattamento dei rifiuti, deficit che può mettere a repentaglio la continuità del servizio con grave danno per cittadini, operatori ed imprese del settore»*, il documento contiene delle indicazioni su come, dai rifiuti, possa arrivare un contributo significativo all'Economia Circolare.

Viene innanzitutto ribadita l'esigenza di dotarsi di una cabina di regia istituzionale *«all'interno dell'organismo deputato allo sviluppo delle politiche, nazionali e comunitarie ricomprese nel **green new deal**»*, istituendo subito un Tavolo nazionale di confronto fra Governo e operatori per la definizione del Programma Nazionale.

Così come, *«un consolidamento della **regolazione indipendente (ARERA) a sostegno degli investimenti e delle gestioni virtuose assieme alla responsabilità estesa anche ai produttori**»*.

In questa prima fase di regolazione si sono manifestati alcuni elementi di incertezza e complessità, che rendono instabile il lavoro degli operatori, con particolare riferimento al perimetro di applicazione della regolazione, all'applicazione delle nuove regole agli impianti, alle garanzie sul mantenimento dell'equilibrio economico, alla distinzione fra flussi regolati o meno, fra attività regolate e di mercato. Una incertezza che va risolta al più presto, coniugando la regolazione economica con i principi concorrenziali.

Parimenti, *«**Occorre adeguare il quadro impiantistico** necessario al raggiungimento del nuovo obiettivo di riduzione e valorizzazione dei rifiuti, garantendo una stabilità normativa (End of*

Waste) attraverso una reale valutazione dei fabbisogni di impianti di trattamento (urbani e speciali, compresi gli scarti dei processi di riciclaggio) ed individuando un efficiente sistema trasparente di controlli, senza sacrificare il necessario contrasto all'illegalità (sia per quanto riguarda l'interpretazione normativa sia per l'applicazione della stessa)».

Inoltre, «È indispensabile **agevolare l'uso di prodotti riciclati**, prima di tutto dando piena attuazione ai decreti End of Waste e promuovere norme incentivanti sugli appalti verdi (criteri ambientali minimi e green public procurement e l'introduzione di obblighi di riciclo nella produzione di beni e prodotti)».

Nel fare ciò, le parti si impegnano ad attuare *policy* industriali per lo sviluppo sostenibile, con un modello di impresa sostenibile e responsabile, all'interno di un quadro legislativo e regolatorio più efficace e moderno.

### 3.2. Il piano di investimenti

Il primo dei due obiettivi da cogliere, sfruttando appieno il ventaglio di opportunità favorevoli apertosi, è quello di implementare un massiccio piano di investimenti impiantistici, nell'arco dei prossimi 5 anni, aggiornando la stima degli investimenti contenuta nella proposta originaria di FISE Assoambiente.

Un piano, riportato nella tabella che segue, sintetizzabile nelle seguenti cifre: **10 miliardi di euro di investimenti, per 70 nuovi impianti**. Da includere nel Programma Nazionale.

IL PIANO DI INVESTIMENTI						
TIPOLOGIA	N°	MC	TON.	DIM. MEDIA	INVEST. TON. (€)	TOT. INVEST. (€)
Termovalorizzatori per gli speciali	7		1.200.000	171.429	1.000	1.200.000.000
Aumento della produzione	1		200.000	200.000	1.000	200.000.000
Riduzione dell'export	3		500.000	166.667	1.000	500.000.000
Termovalorizzatori per gli urbani	10		2.500.000	250.000	1.000	2.500.000.000
Recupero dei fanghi	10		1.000.000	100.000	500	500.000.000
Digestori anaerobici	39		3.880.000	99.487	500	1.940.000.000
Ampliamento discariche rifiuti NP		100.000.000	80.000.000		15	1.200.000.000
Discariche rifiuti P		10.000.000	8.000.000		20	160.000.000
Ampliamento discariche urbani		100.000.000	80.000.000		10	800.000.000
Altro (chimico-fisici, biologici, stoccaggi)						1.000.000.000
<b>TOTALE</b>						<b>10.000.000.000</b>

Fonte: stime FISE ASSOAMBIENTE

Una risposta concreta e puntuale all'esigenza di dettagliare il singolo intervento di spesa, in linea con gli obiettivi ambientali dell'UE, che offre garanzia di restituzione, grazie alla natura di servizio regolato, quale è la gestione dei rifiuti. Le tariffe, infatti, garantiscono certezza sui tempi e sui flussi di cassa degli ammortamenti, offrendo supporto e garanzie al ritorno degli investimenti.

Così facendo, si attua concretamente l'Economia Circolare e si attribuisce al settore dei rifiuti il peso che merita all'interno del Piano di Rilancio del Paese, spendendo efficacemente le risorse disponibili, in particolare la massiccia dose di prestiti.

Anche perché, all'Italia non occorrono solamente nuove ferrovie o un miglioramento delle condizioni della rete stradale, ma anche impianti, e non slogan, che chiudano in maniera virtuosa il ciclo dei rifiuti.

In termini numerici, la parte più consistente afferisce ai 39 nuovi digestori anaerobici per il trattamento della frazione organica, aventi ciascuno una dimensione media pari a poco meno di 100mila ton., e andando così a colmare un fabbisogno di circa 3,9 mln/ton., per un investimento complessivo da oltre 1,9 miliardi di euro. Giova sottolineare che il fabbisogno di gestione per la frazione organica è teorico in quanto si basa sull'ipotesi di estendere a tutto il territorio nazionale le raccolte differenziate e il porta a porta: uno scenario che si regge su obiettivi ambiziosi di % di RD all'80% e coerente con il desiderio di intercettare tutto il rifiuto urbano biodegradabile oggi smaltito in discarica.

Tale fabbisogno teorico, la cui maturazione sarà dunque graduale negli anni a venire, si localizza in prevalenza nelle regioni del Mezzogiorno, ove maggiore è il ritardo accumulato nell'avvio delle raccolte differenziate e del porta a porta. Anche la taglia degli impianti proposta è del tutto teorica: sarebbe infatti preferibile optare per impianti di scala maggiore e tecnologicamente avanzati, in grado di assicurare economie di scala e benefici ambientali.

Accanto a questi, si hanno 10 impianti per recupero dei fanghi, per una capacità addizionale di 1 mln/ton., a fronte di una spesa di 0,5 miliardi di euro. Una dotazione finalizzata a gestire l'ulteriore flusso di fanghi di depurazione non più destinati ai suoli, al passo con l'auspicato aumento della capacità di depurazione.

Per quanto concerne il *Waste-To-Energy*, che consente quanto meno di recuperare il potenziale energetico di rifiuti altrimenti non valorizzabili, il piano prevede 7 nuovi termovalorizzatori per i rifiuti speciali, che rilevano in aggregato per 1,2 miliardi di euro e per una capacità di 1,2 mln/ton., e 10 nuovi termovalorizzatori per gli urbani, di dimensione media pari a 250mila ton., per 2,5 miliardi di euro. Un'integrazione all'impiantistica esistente che permetterebbe anche di evitare di destinare ad inceneritori esteri 400mila ton. di rifiuti speciali e 210mila ton. di rifiuti urbani<sup>8</sup>.

Per quanto il ruolo della discarica sia destinato ad essere via via sempre più residuale, e rivolto ai rifiuti non riciclabili privi di valore energetico, ottemperando così ai dettami comunitari e italiani, una seria azione di pianificazione non può non considerare tale modalità. Anche perché i volumi residui di capacità di smaltimento in Italia sono esigui e in via di esaurimento nei prossimi 2 anni. Pertanto, la proposta annovera anche nuova capacità a smaltimento nella misura di 210 mln/mc.

Un piano siffatto rende viabile implementare una *exit strategy* dall'attuale condizione di *deficit* e strozzatura impiantistica, rispondendo alle nuove esigenze ambientali e assicurando l'ammodernamento infrastrutturale necessario per vincere le sfide future e risolvere le problematiche passate ancora in essere.

Infine, in aggiunta agli investimenti in nuova impiantistica sopra elencati, non si potrà prescindere da altri due elementi, fondamentali nel percorso di infrastrutturazione e di transizione *green* del nostro Paese:

- il *revamping* e l'adeguamento tecnologico degli impianti già esistenti, investendo in nuove tecnologie che possano efficientare i processi, migliorando la qualità dei prodotti riciclati e al contempo contenendo l'impatto ambientale dei trattamenti;
- il perseguimento di forme di simbiosi industriale, tra il comparto produttivo e il settore della gestione dei rifiuti. L'ottimizzazione dei processi produttivi e una gestione efficace dei rifiuti vanno di pari passo, così come la capacità di incanalare agevolmente gli scarti in circuiti di valorizzazione rappresenta un requisito fondamentale in un'ottica di economia circolare.

---

<sup>8</sup> "DAI RIFIUTI: Un contributo all'economia circolare", giugno 2020.

## La simbiosi industriale per chiudere il ciclo

Come noto, la competitività del sistema produttivo si misura anche dall'efficienza nella gestione del ciclo dei rifiuti, e al contempo la chiusura del ciclo necessita di un approccio industriale, capace di trovare spazi di agibilità all'interno delle dinamiche di mercato, trovando l'equilibrio tra domanda (di conferimento) e offerta (impiantistica).

Con queste premesse, se la produzione si articola lungo direttrici distrettuali e di sinergie locali, anche la gestione dei rifiuti dovrebbe seguire la stessa logica, altrimenti il rischio è che non si riesca a "chiudere il cerchio", lasciando pericolosi margini di indeterminatezza e inefficienza.

Una soluzione è rappresentata dalla "simbiosi industriale", che coinvolge industrie tradizionalmente separate con un approccio integrato finalizzato a promuovere vantaggi competitivi attraverso lo scambio di materia, energia, acqua e/o sottoprodotti. La simbiosi si pone come strumento di eco-innovazione di sistema per l'uso efficiente delle risorse e coinvolge aziende dissimili attraverso la creazione di reti di condivisione di risorse, anche grazie ad opportune piattaforme di incontro domanda/offerta. I benefici sono economici, ambientali e sociali per tutto il territorio coinvolto. La simbiosi deve quindi riguardare anche risparmio di energia, di materie prime, riduzione di scarti e rifiuti, oltre che di inquinamento<sup>9</sup>.



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Non vi è dubbio che la simbiosi industriale per l'ottimizzazione dei processi produttivi e la riduzione e la più efficace gestione dei rifiuti debbano procedere di pari passo.

In questo percorso, i distretti industriali rappresentano l'unità di misura ideale per pianificare politiche di razionalizzazione e di messa a sistema di capacità e possibilità, anche nella catena del recupero.

<sup>9</sup> Per un maggior approfondimento si rimanda al Contributo n.147 del Laboratorio REF Ricerche: "I distretti e la gestione dei rifiuti: la simbiosi industriale per chiudere il ciclo", marzo 2020.

### 3.3. Le riforme e i “nuovi” strumenti economici

Per accompagnare gli investimenti, sia nella fase di realizzazione, sia soprattutto nel guidare la transizione auspicata verso il paradigma dell’Economia Circolare, è imprescindibile traguardare tutta una serie di riforme, come più volte richiesto anche da *FISE Assoambiente*.

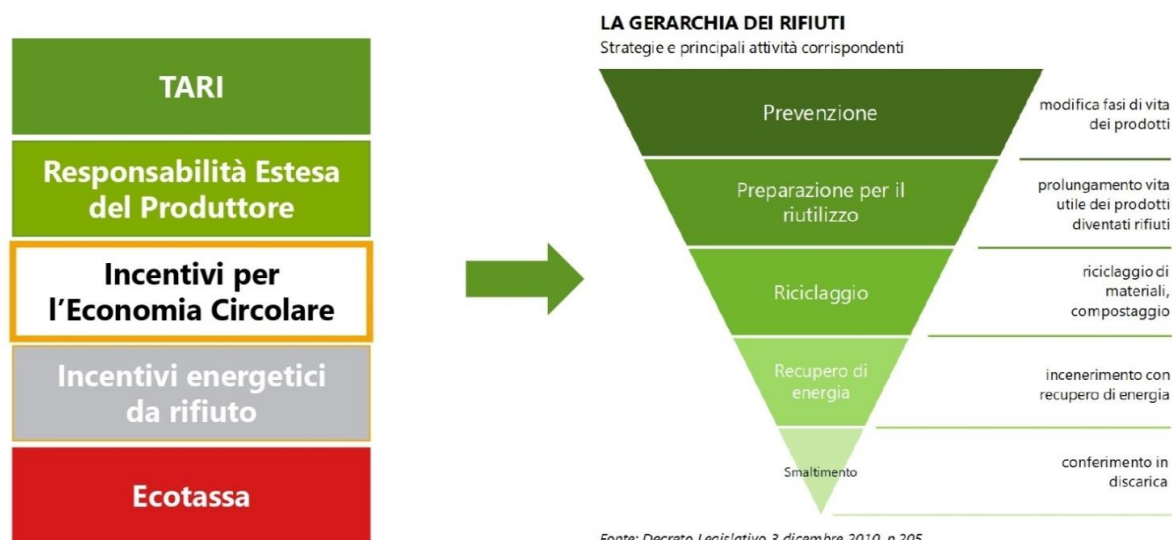
In particolare, non si può prescindere da:

1. **semplificazione delle autorizzazioni** che si rendono necessarie non solo per avviare i nuovi impianti, passando dai 5 anni attuali ad un orizzonte più ragionevole di 6 mesi di tempo, ma anche per rinnovare l’impiantistica esistente;
2. **revisione del Codice degli Appalti**, anche con riferimento all’impiantistica dei rifiuti;
3. **revisione delle procedure esistenti**: la VAS (Valutazione Ambientale Strategica), la VIA (Valutazione di Impatto Ambientale), le modalità di partecipazione e le conferenze di servizio e tempi certi;
4. **approvazione dei decreti *End of Waste*** e snellimento dei processi autorizzativi, consentendo anche un superamento del pregiudizio informativo-cognitivo che blocca ogni intervento;
5. **introduzione di incentivi** per consentire il **rafforzamento patrimoniale** delle aziende.

Da sole risorse e riforme non bastano. Occorrono anche “nuovi” strumenti economici, per meglio sostanziare la gerarchia dei rifiuti.

- a. **Garantire certezza** alla **TARI** nello scenario post-COVID, mettendo in sicurezza l’equilibrio economico degli operatori ed evitando crisi di liquidità.
- b. **Un “nuovo” sistema EPR**, che porti alla copertura integrale dei costi efficienti e all’incasso diretto dei gestori dei servizi.
- c. **Introdurre incentivi per l’Economia Circolare**, quali ad esempio i Certificati del Riciclo e l’IVA agevolata per i prodotti riciclati.
- d. **Ripensare la tassazione ambientale**, abolendo la tassa provinciale e l’addizionale per il mancato raggiungimento delle raccolte differenziate, aumentando il tributo speciale discarica e vincolandone il gettito al finanziamento degli impianti, *in primis* quelli del riciclo.

## GLI STRUMENTI ECONOMICI PER SOSTANZIARE LA GERARCHIA DEI RIFIUTI



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

### 3.4. La TARI

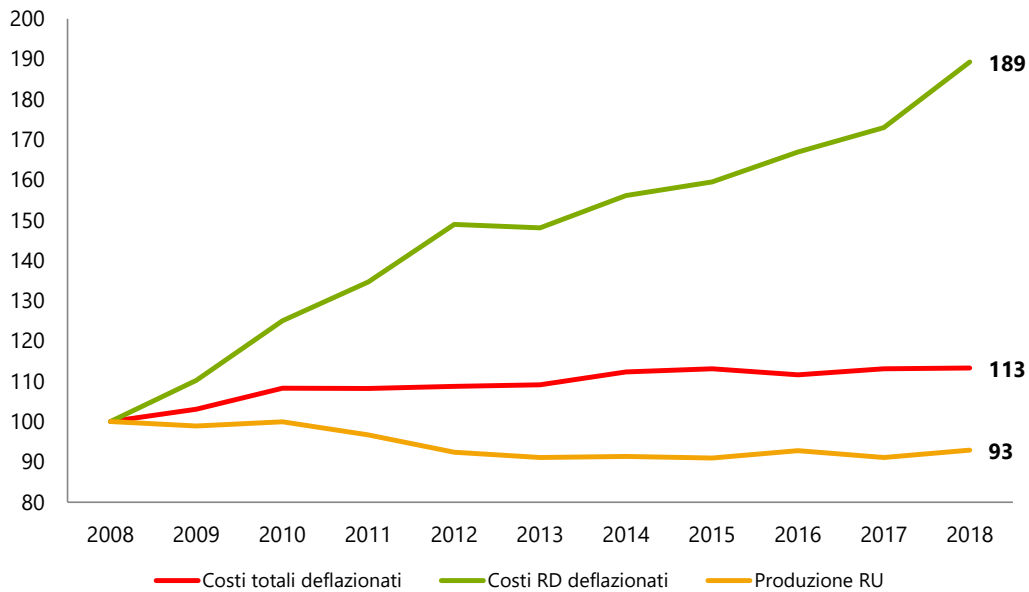
Per quanto concerne il garantire certezza alla **TARI**, si tratta di una questione di grande attualità. Il costo totale del servizio per i rifiuti urbani ammonta, infatti, a 10,5 miliardi di euro nel 2018 e risulta in crescita del 13% rispetto al 2008, in termini deflazionati, trainato dai costi della RD (+89%), nonostante la produzione di rifiuti urbani sia calata nel medesimo periodo (-7%).

Un tributo in crescita che non ha contribuito ad indirizzare i cittadini-utenti verso l'assunzione di comportamenti maggiormente improntati alla qualità e alla prevenzione e che denota ampi divari territoriali di costo e qualità, con una tariffa più elevata laddove la qualità è inferiore soprattutto per via della mancanza di impianti e degli elevati costi di gestione. Nello specifico, il divario tra Nord e Sud è nell'ordine del 40%.



### COSTI TOTALI DEFLAZIONATI, COSTI RD DEFLAZIONATI, PRODUZIONE RU

Anno base 2008 (=100), periodo 2008-2018



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

Nello scenario post COVID-19, **il rischio morosità**, stimato sulla base delle categorie di utenze non domestiche più colpite dalle misure di *lockdown* e delle utenze domestiche che già versavano in condizioni di difficoltà economica, **interessa circa 3,7 miliardi di euro di gettito**, così suddivisi: 1,4 miliardi di euro in capo alle utenze domestiche, di cui almeno 180 milioni di euro relativi alla quota variabile da coprire con il Bonus Sociale, e 2,3 miliardi ascrivibili alle utenze non domestiche<sup>10</sup>.

Una vera e propria “bomba”, pronta ad esplodere, se si pensa che già prima del COVID-19 ben il 20% del gettito in capo ai Comuni andava definitivamente perso ogni anno. E che non può essere assolutamente trasferita in capo ai gestori del servizio, a cui occorre assicurare certezza nei pagamenti e nei flussi di liquidità, per salvaguardare la continuità del servizio. L’intervento pubblico al momento beneficia dell’accesso alle anticipazioni di cassa della Cassa Servizi Energetici e Ambientali (CSEA), dei fondi nazionali stanziati per i Comuni dal D.L. Rilancio, pari a 3 miliardi di euro, e del D.L. Liquidità. A ciò si aggiunge, l’ulteriore flessibilità permessa al Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) dalla Delibera ARERA 238-20. Molti strumenti che potrebbero

<sup>10</sup> Per un maggior dettaglio si rimanda al Contributo n.152 del Laboratorio REF Ricerche: “TARI e COVID-19: misure per affrontare l’emergenza”, maggio 2020.

comunque rivelarsi insufficienti, in funzione della severità della crisi e dei tempi di recupero del sistema economico.

### **3.5. La “nuova” EPR**

Per quanto afferisce alla “nuova” Responsabilità Estesa del Produttore (EPR), le principali novità sono riportate nella grafica sottostante. Accanto alla nuova definizione di produttore, che ne allarga il perimetro anche alla fase post-consumo del bene, rileva la semplificazione delle procedure per l’istituzione di nuovi sistemi di EPR, con la possibilità che tali regimi vengano istituiti anche su iniziativa privata, ponendo le basi affinché il settore si sviluppi in un’ottica pro-concorrenziale.

Si hanno, poi, l’adozione di misure volte ad incoraggiare una progettazione dei prodotti tale da ridurre l’impatto sull’ambiente degli stessi e l’istituzione di un Registro Nazionale dei Produttori, contenente i dati sui quantitativi di prodotti soggetti a EPR immessi sul mercato nazionale e le modalità operative con cui gli stessi produttori sono chiamati a traguardare i propri obblighi.

Senza dimenticare, i requisiti informativi, finanziari e amministrativi previsti, come ad esempio una copertura geografica corrispondente a quella di distribuzione dei prodotti o una modulazione del contributo versato dai produttori in base a diverse caratteristiche dei prodotti (durevolezza, riparabilità. etc.).

## LA "NUOVA" RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE

- Nuova definizione di **produttore**
- Misure per incoraggiare una **progettazione dei prodotti volta a ridurre l'impatto ambientale**
- Istituzione su **istanza** di parte dei **nuovi regimi EPR**
- Istituzione di un **Registro Nazionale dei Produttori**



**REQUISITI INFORMATIVI, FINANZIARI E AMMINISTRATIVI**

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

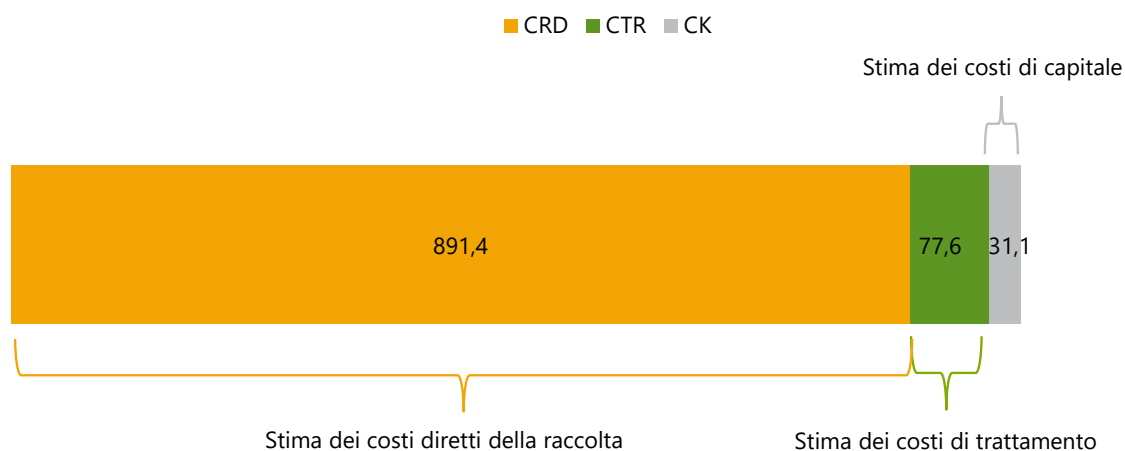
### L'EPR italiana, come recepita, dovrà garantire:

- 1) la **copertura dei costi efficienti** (almeno l'80%) di raccolta, trasporto e trattamento, ma anche di prevenzione e informazione;
- 2) un **ristoro** ai Comuni e ai cittadini che fanno la **raccolta differenziata**;
- 3) uno **sharing dei ricavi** della vendita dei materiali agli operatori;
- 4) i **ricavi agli impianti di selezione e recupero**, proteggendoli dalle oscillazioni del prezzo dei materiali riciclati e della domanda;
- 5) l'**integrazione con strumenti di mercato** per sostenere gli investimenti nelle filiere del riciclo.

Per quanto pertiene specificatamente ai rifiuti da imballaggio, ovvero alla frazione più rilevante in termini di EPR, il loro costo di gestione si stima attualmente in un miliardo di euro. Come si può vedere dal grafico sottostante, la parte più rilevante, ossia i 9/10 del tutto, è quella relativa al costo diretto della raccolta.

## COSTO DI GESTIONE DEI RIFIUTI DA IMBALLAGGIO

Valori in milioni di euro, anno 2017



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA e UTILITALIA

In materia di coperture attualmente in essere, l'elemento saliente è che **il Contributo CONAI non è pienamente capiente, sia rispetto ai diversi scenari dei maggiori oneri considerati, sia rispetto al costo complessivo di gestione<sup>11</sup>.**

Come si può vedere dalla tabella sottostante, il Contributo CONAI (pari a 478 milioni di euro, depurato dai corrispettivi erogati per le cd. "frazioni merceologiche similari" relativi a legno, ferro, alluminio) copre il 54% dei maggiori oneri nello scenario cd. di "Costo pieno", intendendosi con quest'ultimo l'ammontare dei costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.


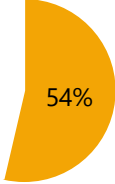

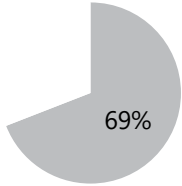

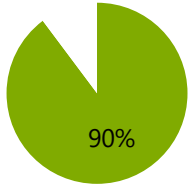


Il livello di copertura sale al 69% nello scenario cd. di "Costo integrale", dove i maggiori oneri sono definiti come la differenza tra il costo della raccolta differenziata degli imballaggi e il costo "teorico" di una raccolta integralmente indifferenziata.

Qualora i maggiori oneri vengano intesi come differenza tra il costo della raccolta differenziata e il costo della raccolta indifferenziata nello scenario attuale (RD tra il 55% e il 60%), il cd. scenario di "Costo addizionale" che costituisce la valorizzazione più vicina a quanto statuito nell'Accordo ANCI-CONAI, la percentuale di copertura del Contributo CONAI è del 90%.

Con il recepimento della Direttiva UE 852/2018, i produttori saranno chiamati a coprire almeno l'80% dei costi associati agli obblighi di EPR (auspicabilmente il 100%), ossia i costi di raccolta,

<sup>11</sup> Per un maggior approfondimento si rimanda al Contributo n.157 del Laboratorio REF Ricerche: "EPR imballaggi: la "copertura" dei costi", agosto 2020.

trasporto, trattamento e quelli di capitale. In attesa della loro quantificazione in maniera efficiente, ciò significa che il Contributo CONAI dovrà aumentare, in quanto al momento copre appena il 48% dei costi di gestione degli imballaggi.

<b>CONTRIBUTO CONAI, COPERTURA DEI MAGGIORI ONERI E DEI COSTI DI GESTIONE</b>		
Valori in milioni di euro, %, anno 2017		
<b>SCENARIO</b>	<b>MAGGIORI ONERI</b>	<b>% COPERTURA CONTRIBUTO CONAI</b>
<b>"COSTO PIENO"</b> costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio (ex art. 221, comma 11, D.lgs 152/2006).	891 	 54%
<b>"COSTO INTEGRALE"</b> differenza tra costo della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e costo "teorico" di una raccolta integralmente indifferenziata (ex art. 224, comma 5, D.lgs 152/2006, incl. diseconomie).	692 	 69%
<b>"COSTO ADDIZIONALE"</b> differenza tra costo della raccolta differenziata e costo della raccolta indifferenziata nello scenario attuale (ex art. 224, comma 5, D.lgs 152/2006, escl. diseconomie).	533 	 90%
<b>DIRETTIVA 852/2018</b>	<b>COSTI DI GESTIONE</b>	<b>% COPERTURA CONTRIBUTO CONAI</b>
Costo di gestione dei rifiuti da imballaggio: raccolta e trasporto, trattamento e costi di capitale.	1.000 	 48%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA, UTILITALIA e VIII Rapporto Raccolta Differenziata e Riciclo (2018)

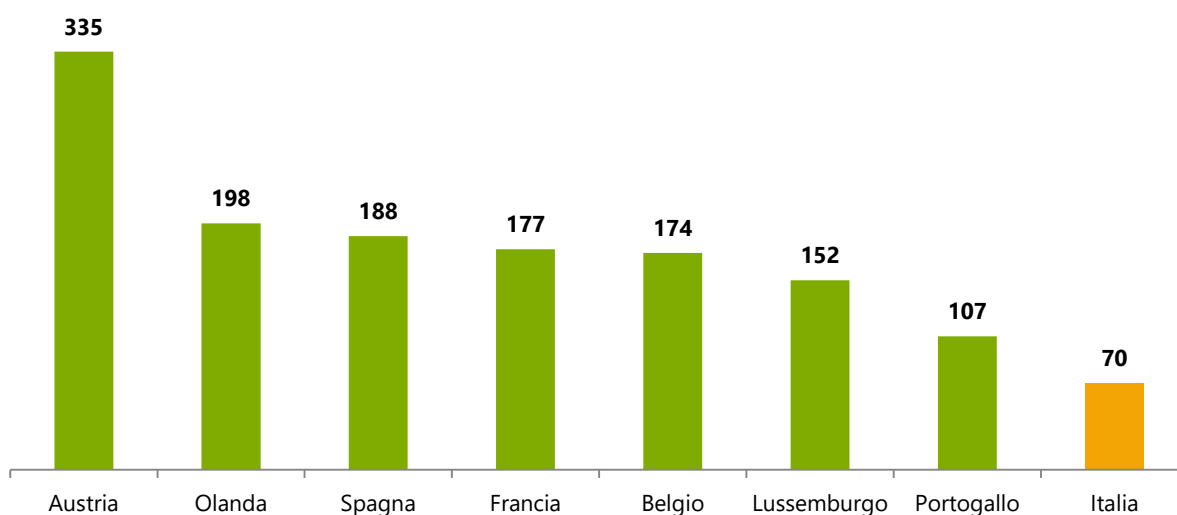
La "nuova" copertura dei costi richiama anche la necessità di un riallineamento dei CAC verso valori più elevati, così da garantire una copertura integrale dei costi, come già accade in altri Paesi. Gli incrementi dei CAC, già occorsi nell'ultimo biennio e destinati a proseguire nei

prossimi anni, suggeriscono che questo percorso di convergenza è avviato, sostenendo un ripensamento del *packaging* in chiave di riciclo.

Affinché, poi, lo strumento economico dell'EPR funzioni più efficacemente, occorrerà estenderne l'applicazione ad altri flussi di rifiuto, visto che i rifiuti coperti da EPR rappresentano circa un ¼ delle raccolte differenziate.

### CONTRIBUTO AMBIENTALE MEDIO SUGLI IMBALLAGGI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI\*

Euro/tonnellata, 2019



\*Media semplice del contributo ambientale relativo alle seguenti frazioni: plastica, vetro, carta e cartone, cartone per bevande, alluminio.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Pro-Europe

### 3.7. Gli incentivi per l'Economia Circolare

Affinché il sistema economico italiano possa compiere un definitivo passo in avanti verso il paradigma della circolarità, pur partendo da buone *performance* di riciclaggio e grazie anche ad una naturale vocazione al recupero e al riutilizzo, è necessario mettere in campo anche degli incentivi.

Occorrono, innanzitutto, strumenti di mercato che incentivino un cambiamento dei comportamenti, inneschino un aggiustamento graduale ma progressivo verso gli obiettivi ambientali, promuovano l'innovazione e minimizzino i costi della "transizione ecologica".

In tal senso, si potrebbero mutuare le esperienze di successo che hanno sorretto il percorso verso gli obblighi comunitari in campo energetico, quali i Certificati di Immissione in Consumo (CIC) e i Certificati Bianchi (i.e. titoli di efficienza energetica), rispettivamente a sostegno degli obiettivi di immissione in consumo di biocarburanti e di risparmio di energia primaria.

Una strumentazione analoga potrebbe essere estesa alle filiere del riciclo, andando a delineare i cd. “**Certificati del Riciclo**”, ossia dei veri e propri **titoli negoziabili** che attesterebbero **l’effettivo riciclo in Italia di una tonnellata di rifiuto da imballaggio**. Proprio come il settore dei trasporti prevede obblighi specifici di immissione al consumo, così talune filiere (in particolare la plastica, ma anche carta, vetro, eccetera), soggette ad un percorso di obblighi crescenti sul riciclaggio, potrebbero beneficiare di strumenti economici a sostegno di una gestione industriale e allo sviluppo degli impianti mancanti.

Peraltro, se è vero che i **Certificati Bianchi** comprovano l’efficienza energetica, questo stesso strumento potrebbe essere usato per attestare **l’efficienza ambientale dell’impiego di materie prime seconde in sostituzione delle materie prime vergini**, documentata dagli studi di *Life Cycle Assessment* (LCA).

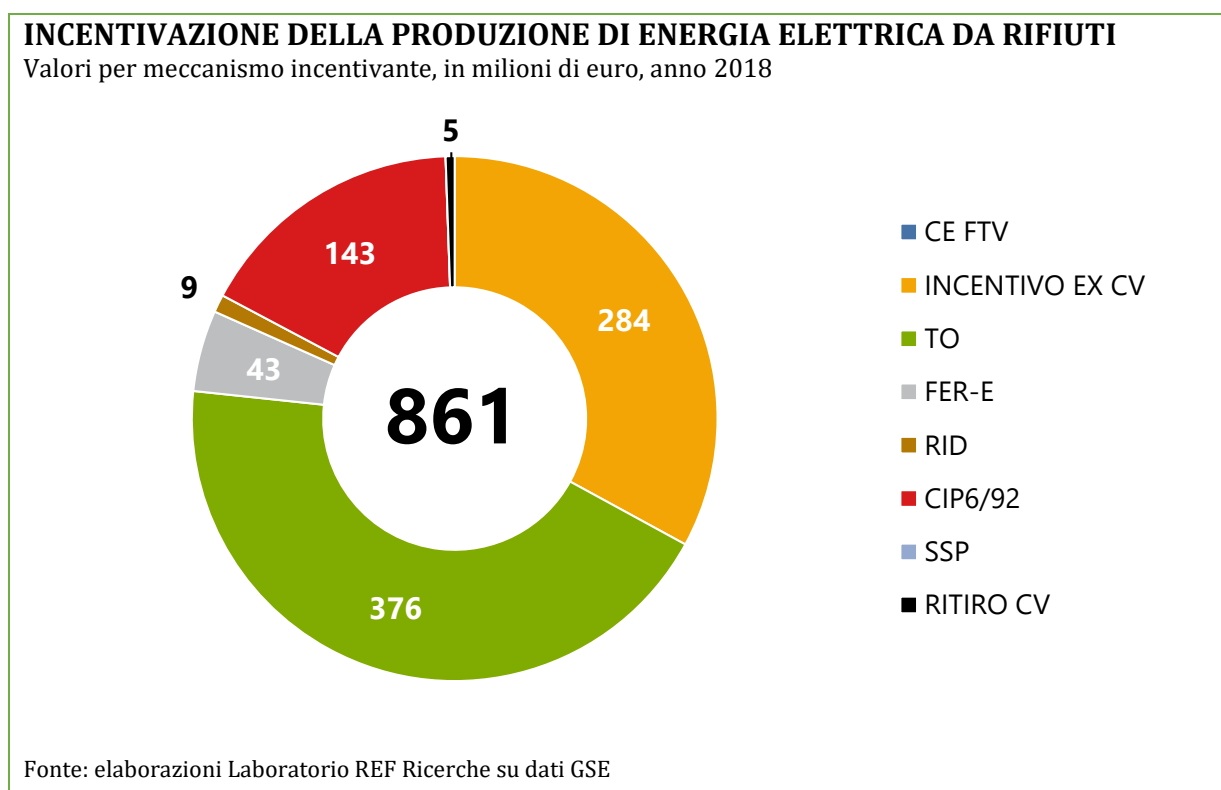
Le risorse ricavate dalla vendita dei certificati andrebbero vincolate al sostegno dell’impiantistica nazionale, proteggendo l’industria del riciclo dalle oscillazioni dei prezzi dei materiali e dell’*export*.

Per quanto riguarda, invece, **il sostegno pubblico alla domanda**, le direttrici lungo cui agire sono le seguenti:

- introdurre delle **aliquote IVA più basse per i prodotti contenenti materiale riciclato**, a partire dai prodotti in plastica (plastica di seconda vita);
- imporre dei **contenuti minimi obbligatori di materiali da riciclo** (specie plastica e carta) nei **prodotti**;
- **promuovere l’ammendante organico**, con IVA zero;
- **rafforzare il Green Public Procurement (GPP)**, eliminando le strozzature esistenti. Ad esempio, i Criteri Ambientali Minimi (CAM) nei cantieri pubblici, il compost nelle manutenzioni del verde o, ancora, gli acquisti verdi per uffici e mense.

Gli incentivi vanno rivisti e resi coerenti con la Strategia, a partire dalla conferma di quelli per il biometano, estendendo i programmi di ammissione degli impianti agli incentivi del GSE oltre il 2022, ma anche aumentando le percentuali di biocombustibili, così da sostenere i biocarburanti.

Nel novero degli strumenti economici attualmente in essere, rientrano **gli incentivi energetici per la produzione di energia elettrica da rifiuti**. Questi si stimano essere pari, nel **2018**, a **861 milioni di euro**, ripartiti attraverso diversi meccanismi incentivanti, come si può osservare dal grafico sottostante.



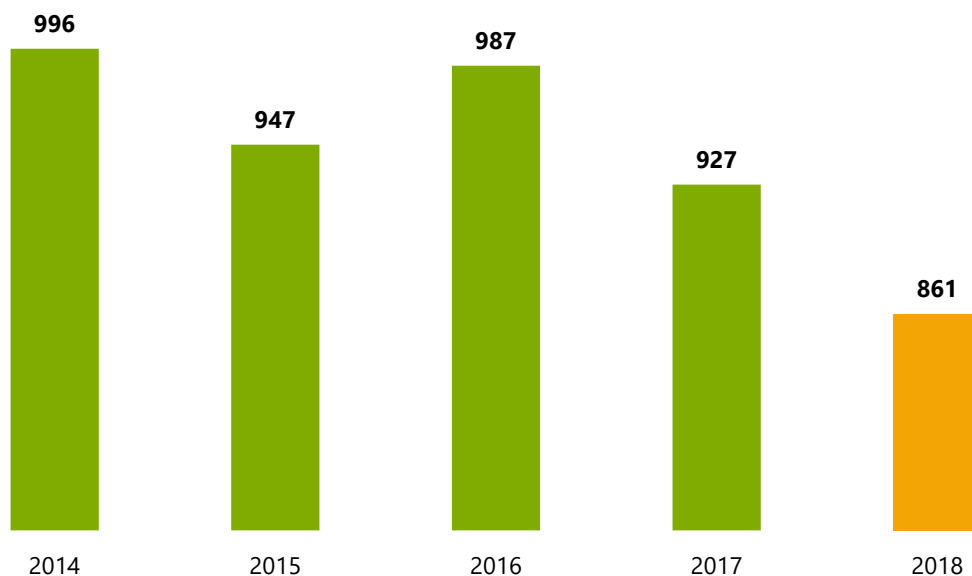
Rilevano, in particolare, la Tariffa Onnicomprensiva per 376 milioni di euro e l'Incentivo EX Certificati Verdi per 284 milioni di euro. Complessivamente, la componente rifiuti riceve circa **il 6% del totale degli incentivi** per la produzione di energia elettrica destinati alle **fonti rinnovabili**.

Un dato, quello del 2018, che oltre ad essere basso sul totale incentivato e destinato ad annullarsi quasi del tutto da qui al 2035, è anche in calo rispetto agli anni precedenti. Considerando, infatti, gli ultimi 5 anni, l'incentivazione della componente rifiuti fa registrare un -14% a valori attualizzati, prendendo il 2018 come anno base, dai 996 milioni di euro del 2014.



### SERIE STORICA DELL'INCENTIVAZIONE DELLA COMPONENTE RIFIUTI

In milioni di euro, valori attualizzati (2018 anno base), anni 2014-2018



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati GSE

### 3.8. La “nuova” tassazione ambientale

Anche per quanto riguarda la **tassazione ambientale**, è doveroso ipotizzare un profondo ripensamento del quadro d’insieme, lungo le seguenti direttrici:

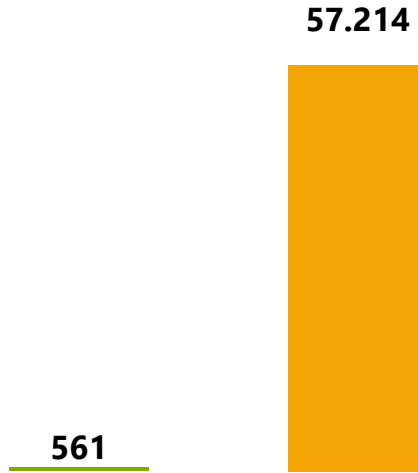
1. **abolire la tassa provinciale**, riducendo di conseguenza la TARI;
2. **rimodulare l’ecotassa**, nell’ottica di traguardare l’obiettivo del 10% di conferimento in discarica per i rifiuti urbani al 2035;
3. **abolire l’addizionale sulla raccolta differenziata**, eventualmente sostituendola con uno strumento teso a raggiungere gli obiettivi di riciclo (65% al 2035);
4. **destinare tutto il gettito della tassazione sui rifiuti** (inclusi i sacchetti di plastica), per **finanziare impianti di recupero**.

Attualmente, infatti, la tassazione ambientale costituisce per lo più un’occasione per “far cassa”, in quanto appena 561 milioni di euro del **gettito delle imposte ambientali** nel **2018** sono stati destinati a **spese per la protezione dell’ambiente**. Vale a dire, l’**1%** di tale gettito, pari a poco meno di 57,8 miliardi di euro.

## DESTINAZIONE DEL GETTITO DELLE IMPOSTE AMBIENTALI

In milioni di euro, anno 2018

■ Spese per la protezione dell'ambiente ■ Altre spese



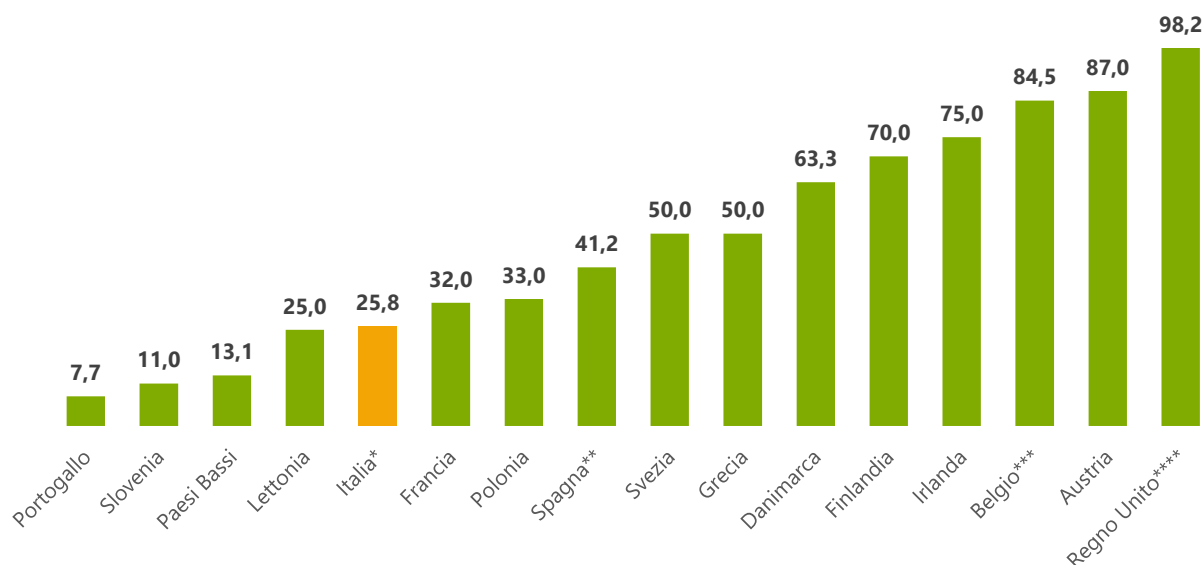
Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISTAT

Una tassazione ambientale che è anche poco *“green”*, se è vero **l’ecotassa non ha disincentivato abbastanza lo smaltimento in discarica, in quanto ben lontana dai benchmark europei**, come si può vedere dal grafico sottostante.

A fronte di un’aliquota italiana di riferimento pari a 25,82 euro/ton., al netto delle modulazioni in essere che riducono i corrispettivi effettivi dovuti, i principali Paesi europei fanno segnare valori superiori, come ad esempio Francia (32 euro/ton.) o Spagna (41,2 euro/ton.), che sfiorano anche i 100 euro/ton. nel caso britannico.

## ALIQUOTE DI RIFERIMENTO DELL'ECOTASSA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

In euro/tonnellata, anno 2017



\* In Italia, l'ecotassa oscilla tra 5,17 e 25,82 euro/tonnellata

\*\* In Spagna, l'ecotassa oscilla tra 7,00 e 41,19 euro/tonnellata

\*\*\* Il dato del Belgio è una media tra i valori della Vallonia e delle Fiandre

\*\*\*\* Il dato britannico pari a 86,1 sterline risente del tasso di cambio, pari in media annua a 1,14 euro per sterlina

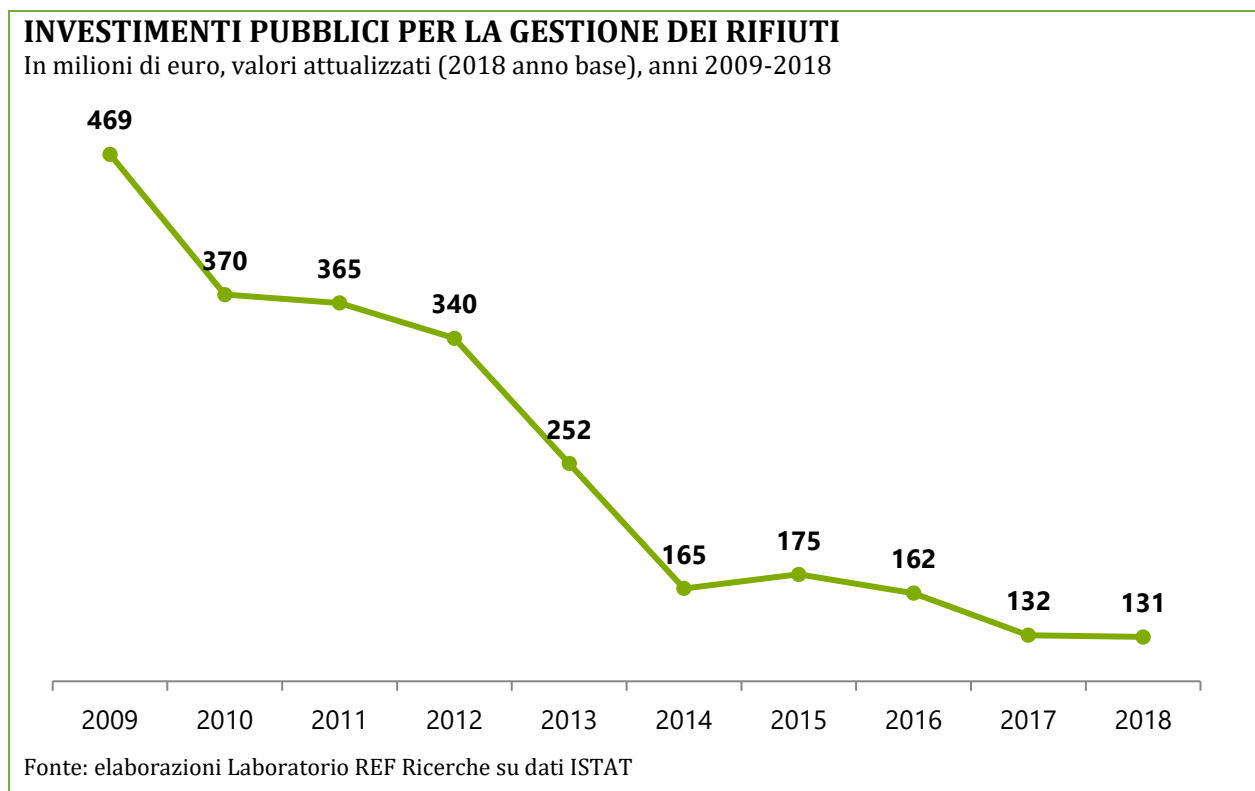
Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati STATISTA

**Il fine ultimo delle modifiche applicate all'insieme della tassazione ambientale dev'essere quello di rilanciare gli investimenti pubblici per la gestione dei rifiuti, *in primis* a favore dell'industria del riciclo.**

Un cambio di passo che si rende più che mai necessario, alla luce dei dati riportati nel grafico sottostante. Come si può ben vedere, infatti, **gli investimenti pubblici<sup>12</sup> negli ultimi 10 anni (2009-2018) sono crollati** del 72%, passando dai 469 milioni di euro attualizzati del 2009 agli appena 131 milioni del 2018.

Non può esistere Economia Circolare senza gli investimenti infrastrutturali necessari alla sua realizzazione.

<sup>12</sup> Si è preso come riferimento la tipologia di aggregato "Investimenti fissi lordi e acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte", all'interno delle spese per la protezione dell'ambiente dei Conti Ambientali dell'ISTAT.



### 3.9. La regolazione di ARERA

Qualsiasi progetto di riforma degli strumenti economici in campo, non può non includere anche un'analisi circa il completamento del ruolo di **ARERA**, quale depositaria di un mandato di regolazione del settore dei rifiuti urbani e assimilati.

Bisogna, innanzitutto, **chiarire il perimetro degli impianti sottoposti alla regolazione tariffaria**, a partire dagli impianti che gestiscono il rifiuto organico, al fine di avere regole certe in un'ottica di promozione degli investimenti nel settore.

In secondo luogo, va trsguardato **il principio del *full cost recovery* e dell'equilibrio economico finanziario**. *“Occorre che ARERA, con un suo ulteriore provvedimento, definisca e “oggettivizzi”, in maniera misurabile - certa - trasparente, i criteri e le condizioni avverate le quali (o in assenza delle quali) si possa ritenere che sussista (o non sussista) l'equilibrio economico finanziario dell'affidamento, inteso come convenienza economica e sostenibilità finanziaria di medio lungo periodo in riferimento del rischio assunto dall'operatore economico”*<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Memoria FISE Assoambiente, “SERVIZI PUBBLICI ED EMERGENZA COVID19: NOTA su Regolazione ARERA”, luglio 2020.

È necessario, pertanto, conferire oggettività alla determinazione di alcuni fattori di calcolo da parte degli enti territoriali competenti (Comuni o ATO), come lo *sharing* sui ricavi dalla vendita dei materiali, oltre alla quantificazione dei costi efficienti dell'EPR, per sostenere il riciclo. La regolazione deve altresì portare ad un aumento degli investimenti e al miglioramento della qualità del servizio. ARERA sembra intenzionata a riconoscere i costi di capitale secondo una logica *RAB-based*: una scelta mutuata da altri settori regolati e che con ogni probabilità riguarderà anche i provvedimenti in materia di tariffe “al cancello” degli impianti.

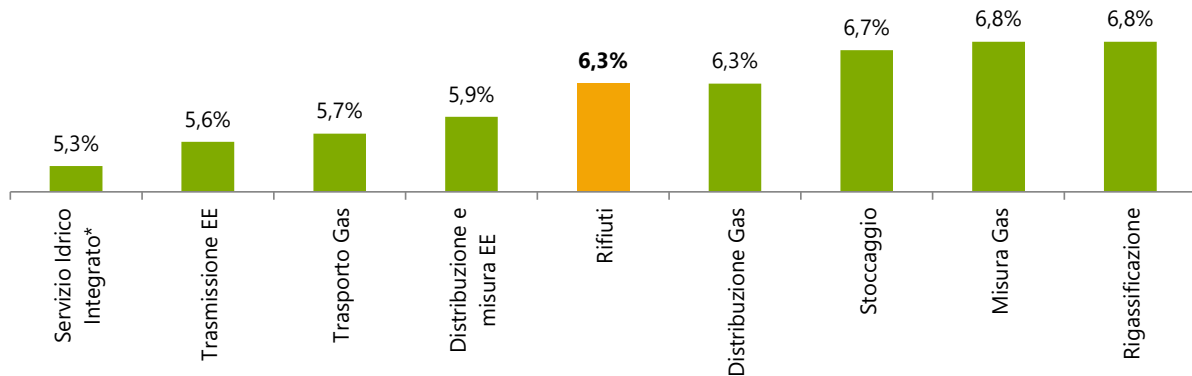
In tal senso, l'**avvio** della regolazione ARERA è **incoraggiante**, da questo punto di vista, in quanto il **WACC** (*Weighted Average Cost of Capital*) garantito ai rifiuti (6,3% per gli investimenti antecedenti il 2018 e 7,3% per gli investimenti realizzati nel 2018) si colloca **su livelli superiori rispetto a quanto riservato ad altri settori regolati**, risultando pertanto un sostegno capiente per gli investimenti, oltre ad essere in crescita rispetto al precedente, quando il costo medio del capitale riconosciuto dal cd. “metodo normalizzato” si aggirava intorno al 3-4%.

Se da un lato ciò sembra prefigurare un sostegno alla promozione di nuovi investimenti, dall'altro fa sorgere alcune incognite circa l'impatto sulla redditività delle attività attualmente a mercato (i.e. trattamento dei rifiuti speciali da urbani) e su possibili distorsioni della concorrenza conseguenti alla pianificazione di flussi la cui allocazione è oggi demandata al mercato (indifferenziato a recupero energetico, organico, eccetera). Un chiarimento sugli orientamenti ARERA appare necessario nell'immediato onde evitare che l'incertezza si trasformi in *boomerang* per gli investimenti.

Rimangono poi forti incognite sulla redditività attesa delle attività di raccolta, caratterizzate da elevata intensità di lavoro, ove la remunerazione del solo capitale investito non appare sufficiente ad assicurare forme di gestione più evolute e innovative. Occorrerà dunque introdurre incentivi alla qualità e all'innovazione anche nella raccolta al fine di premiare le gestioni industriali in grado di assicurare quell'apporto di *know-how* e capacità organizzative necessari a traguardare gli obiettivi di una raccolta differenziata di qualità, propedeutica all'effettivo riciclaggio.

## LA DETERMINAZIONE DEL WACC NEI SETTORI REGOLATI

Anno 2019



\* al netto dell'IRAP

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ARERA

Un ulteriore elemento di criticità, sollevato dagli operatori che rendono servizi in appalto, è il disallineamento tra il metodo ed i corrispettivi stabiliti dai contratti in essere. Contratti derivanti da procedure di gara competitive i cui esiti, con l'applicazione del metodo, vengono messi in discussione. Infatti, laddove le gare hanno espresso corrispettivi vantaggiosi e inferiori al tetto tariffario (MTR), magari in ragione della elevata pressione competitiva, gli enti locali sono restii a concedere adeguamenti, chiedendo di tenere fede agli impegni presi; al contrario quando il metodo tariffario quantifica corrispettivi inferiori a quelli esitati dalle gare, opera un sostanziale adeguamento automatico al ribasso. Come è noto questa asimmetria poteva essere corretta da parte degli enti locali, con la modulazione delle componenti di sharing o di gradualità, nel riconoscimento di un maggiore apporto di qualità, ovvero con apposita istanza dell'operatore per il ristoro dell'equilibrio economico-finanziario: ma nella prassi, laddove la volontà rimaneva rimessa all'ente locale, è assai probabile che il desiderio di calmierare il tributo si sia risolto in una decurtazione della marginalità, anche quando questa risulta da una maggiore efficienza operativa.

La regolamentazione si sarebbe potuta applicare per gradi, partendo dalle gestioni dirette in economia e dagli affidamenti in house e estendendo quindi successivamente alle gare per la raccolta e il trasporto bandite secondo i criteri stabiliti dall'autorità. Un buon compromesso che avrebbe certamente prevenuto molte frizioni tra operatori e enti locali.

Infine, occorre che ARERA preveda un'integrazione tra la regolazione tariffaria e i bandi di gara, definendo delle linee guida che consentano agli enti appaltanti di produrre una documentazione che sia coerente con quanto deliberato dall'Autorità e che tenga conto delle risultanze derivanti dall'applicazione del Metodo Tariffario Rifiuti: un passaggio necessario per proseguire il percorso di omogeneizzazione del servizio che ARERA ha intrapreso.

Molti di questi aspetti potranno essere chiariti da ARERA con la disciplina degli schemi di contratti di servizio, di cui alla recente deliberazione 362/2020/R/RIF, nell'ambito della quale sarà necessario definire i rapporti tra enti affidanti e gestori, i livelli dei servizi e le prestazioni da garantire, i criteri per il subentro e il riconoscimento dei conguagli, il raccordo tra l'attuale regolazione tariffaria (MTR) e le gare di appalto.

**FISE ASSOAMBIENTE**  
Associazione Imprese Servizi Ambientali

Via del Poggio Laurentino, 11 - 00144 Roma  
Tel. 06 99 69 579 - [assoambiente@assoambiente.org](mailto:assoambiente@assoambiente.org)  
[www.assoambiente.org](http://www.assoambiente.org)

