

Premessa

Allo scopo di «dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti», l'art. 29 della Direttiva 98/2008/CE ha chiesto agli Stati membri di adottare, entro il 12 dicembre 2013, programmi di prevenzione dei rifiuti.

In attuazione della Direttiva 98/2008/CE, e seguendo le indicazioni delle *Linee guida europee* alla redazione dei programmi di prevenzione¹, il 7 ottobre 2013 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato il *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*².

Con l'art. 180, comma 1-bis del D.lgs 152/2006 la normativa nazionale ha posto in capo al Ministero dell'Ambiente il compito di presentare alla Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, «una relazione recante l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e contenente anche l'indicazione dei risultati raggiunti e delle eventuali criticità registrate nel perseguimento degli obiettivi di prevenzione dei rifiuti».

La presente Relazione intende quindi ottemperare alle prescrizioni dell'art. 180, comma 1-bis del D.lgs 152/2006 illustrando la tematica in oggetto come di seguito meglio specificato.

Il capitolo 1 ha l'obiettivo di presentare il tema della prevenzione nell'ambito dei principali documenti di indirizzo della Commissione europea, nei quali viene sottolineata la centralità che la prevenzione dei rifiuti deve avere in ogni politica di sviluppo che abbia la lungimiranza di perseguire un modello di economia circolare e non più lineare, in cui un utilizzo davvero efficiente e sostenibile delle risorse a disposizione diventa una questione rilevante non più solo dal punto di vista ambientale ma anche economico e sociale. E', tuttavia, evidente che, a fronte di questa declamata centralità della prevenzione dei rifiuti, non sempre le politiche ambientali proposte sembrano mostrare la stessa coerenza.

Il capitolo 2 ha, invece, il compito di inquadrare il tema della prevenzione dei rifiuti dal punto di vista normativo, a livello comunitario e nazionale. In attesa che venga discussa in sede comunitaria la proposta di modifica presentata lo scorso 2 dicembre, la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti rappresenta la norma di riferimento per gli stati membri. In una specifica sezione, oltre al decreto legislativo 152/2006, vengono richiamate alcune delle norme nazionali che influiscono direttamente o indirettamente sulla produzione e la prevenzione dei rifiuti. Una sezione a parte è inoltre dedicata alla sintetica descrizione del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*.

Il capitolo 3 fornisce un quadro sullo stato della pianificazione regionale in materia di prevenzione dei rifiuti a due anni dall'adozione del *Programma nazionale* e affronta approfonditamente il tema del monitoraggio degli obiettivi del Programma stesso. In generale, l'attività di monitoraggio condotta da ISPRA ha evidenziato come gli andamenti degli indicatori risultino fortemente influenzati dalla congiuntura economica del periodo considerato caratterizzato per una consistente riduzione dei consumi delle famiglie e per una contrazione dell'economia nazionale, a cui si è associata una conseguente riduzione della produzione di rifiuti. Questo aspetto ha reso difficilmente interpretabili gli indicatori che potranno, probabilmente, fornire maggiori indicazioni quando saranno disponibili i dati relativi ad una arco temporale più ampio.

¹ <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Waste%20prevention%20guidelines.pdf>

² Decreto direttoriale del 7 ottobre 2013 (G.U. n. 245 del 18 ottobre 2013).

Il capitolo 4 riporta le attività condotte dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in tema di prevenzione dei rifiuti, legate più o meno direttamente all'implementazione del Programma nazionale di prevenzione e di una serie di iniziative relative al tema della prevenzione dei rifiuti promosse, sostenute o patrocinate dal Ministero dell'Ambiente. In particolare, si fa riferimento alla recentissima istituzione del Tavolo di lavoro con le Regioni previsto dal Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti.

Il capitolo 5 descrive, invece, l'attività del Comitato Tecnico Scientifico per l'implementazione e lo sviluppo del Programma nazionale di Prevenzione dei rifiuti istituito con Decreto del Ministro dell'Ambiente n. 185 del 18 luglio 2014. Il Comitato supporta il Ministero e relaziona annualmente al Ministro in merito alla propria attività elaborando proposte.

Il capitolo 6 illustra le attività relative alla lotta allo spreco alimentare, uno dei settori di intervento del Programma nazionale oggetto di uno specifico *Piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari (PINPAS)* e sempre più al centro dell'attenzione a livello internazionale e nazionale. Il tema è stato anche protagonista di diversi eventi nell'ambito di EXPO Milano 2015.

Il capitolo 7 presenta la Settimana Europea per la Riduzione dei rifiuti, una campagna di informazione ormai consolidata dal successo sempre crescente e lo *European Clean Up Day*. I numeri relativi a queste campagne confermano come le attività di informazione e sensibilizzazione siano fondamentali per la diffusione di una cultura di prevenzione dei rifiuti.

Il capitolo 8 è dedicato ad un altro aspetto della comunicazione, legato alla condivisione di informazioni e scambio di buone pratiche, con riferimento ai convegni sulla prevenzione dei rifiuti, tenutisi in occasione di Ecomondo e Ravenna Rifiuti, che hanno ottenuto una forte partecipazione da parte degli addetti ai lavori.

La relazione si chiude con una riflessione sullo stato delle politiche di prevenzione a livello comunitario e nazionale e con alcuni propositi operativi per i prossimi mesi. Sul piano comunitario i prossimi mesi vedranno il nostro Paese impegnato nei negoziati sulla proposta emendativa alla Direttiva Rifiuti. A livello nazionale, sarà centrale il discorso relativo al monitoraggio del Programma che, grazie al neo istituito Tavolo di lavoro con le regioni potrà finalmente essere impostato a regime.

1. Il contesto europeo

1.1. La prevenzione nelle politiche ambientali europee

Il VI Programma d'azione della Comunità Europea in materia ambientale (Decisione 600/2002/CE) introduce la prevenzione e il riciclo dei rifiuti in una delle sette strategie tematiche per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, equipara - per la prima volta chiaramente - la produzione di rifiuti a uno spreco di risorse, e individua come obiettivo la dissociazione (disaccoppiamento) tra crescita economica, consumo di risorse e produzione di rifiuti.

A partire da questo primo indirizzo politico l'obiettivo della prevenzione (quantitativa e qualitativa) dei rifiuti è lentamente entrato nelle politiche produttive (sul fronte della progettazione di prodotti e servizi³, sia su quello dei sistemi e dei processi produttivi⁴), in quelle relative al sostegno della domanda - privata e pubblica - di prodotti e servizi ambientalmente sostenibili⁵, e nella stessa gestione dei rifiuti⁶.

Sempre a partire dal VI Programma d'azione un'attenzione particolare è stata rivolta alla riduzione dei rifiuti biodegradabili e organici, flusso particolarmente critico sotto diversi aspetti (quantitativo, tendenza all'aumento della produzione, discarica ancora come principale soluzione di gestione) e dagli ampi margini di riduzione. In particolare la Commissione europea ha evidenziato i grandi vantaggi in termini economici e di riduzione degli impatti riconducibili alle politiche di prevenzione dei rifiuti alimentari⁷. Inoltre, con la *Risoluzione del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE*, particolare attenzione è stata data al tema dello spreco alimentare e alle sue conseguenze sanitarie, ambientali, economiche, sociali, nutrizionali ed etiche. Per questo la Commissione europea ha invitato gli Stati membri ad affrontare il problema degli sprechi alimentari all'interno dei programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti (COM(2011) 571 - *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*) e a sviluppare strategie nazionali di prevenzione degli sprechi alimentari (COM(2014) 398 - *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*).

Negli ultimi anni il tema della prevenzione dei rifiuti è entrato a pieno titolo nelle politiche europee sull'uso efficiente delle risorse⁸ e lo sviluppo di un'economia circolare.

Il VII Programma di azione per l'ambiente - *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*⁹ evidenzia il grande potenziale di miglioramento che l'UE ha sul fronte della prevenzione e della gestione dei rifiuti, precisando che da esso dipenderà un miglior utilizzo delle risorse, l'apertura di nuovi mercati, la creazione

³ Direttive 2005/32/CE e 2009/125/CE Ecodesign; Risoluzione 2011/2068 su un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse.

⁴ Politiche di *Cleaner production* (es. Regolamento CE n. 1907/2006 (REACH), COM (2008) 397 sul piano d'azione *Produzione e consumo sostenibili*, BAT, Direttiva 2008/1/CE (IPPC), SGA (ISO 14001, EMAS), politiche integrate di prodotto (IPP); dichiarazioni ambientali di prodotto (EPD), ecc.

⁵ COM (2008) 397 sul piano d'azione *Produzione e consumo sostenibili*, Regolamento 66/2010 Ecolabel, COM (2008) 400 *Appalti pubblici per un ambiente migliore* (GPP).

⁶ Direttiva 98/2008/CE

⁷ «Un miglior adeguamento della gestione dei rifiuti organici alla gerarchia dei rifiuti e ad altre disposizioni della direttiva quadro sui rifiuti potrebbe tradursi in vantaggi ambientali e finanziari compresi tra 1,5 (leggero aumento del riciclaggio) e 7 miliardi di euro (politiche di riciclaggio e di prevenzione ambiziose). La combinazione di politiche di riciclaggio e di prevenzione moderatamente ambiziose porterebbe ad un risparmio di 5,5 miliardi di euro (di cui 4,1 si otterrebbero grazie alla prevenzione dei rifiuti), permetterebbe di ridurre le emissioni di circa 34 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti (tra l'80 il 90% grazie alla prevenzione), rafforzerebbe i mercati del compost e del biogas e creerebbe, grazie alla prevenzione dei rifiuti alimentari, vantaggi finanziari diretti per le famiglie». COM 234 (2010) *relativa alle prossime misure in materia di gestione dei rifiuti organici nell'Unione Europea*.

⁸ COM 21 (2011) *Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse - iniziativa foro nell'ambito della strategia Europa 2020*; COM (2011); 571 *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, Risoluzione 2011/2068 (INI) su un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse.

⁹ Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013.

di nuovi posti di lavoro, la riduzione della dipendenza dalle importazioni di materie prime e degli impatti ambientali associati. A tal fine richiama la necessità di dare piena attuazione alla legislazione europea in materia di rifiuti – a partire dall'applicazione della gerarchia introdotta dalla direttiva quadro –, e di ridurre la produzione di rifiuti in termini procapite e assoluti, ridurre lo spreco alimentare e i rifiuti marini attraverso azioni di prevenzione.

L'Europa sta cercando di indirizzare la sua politica verso l'economia circolare.

Il ruolo della prevenzione nell'ambito dell'economia circolare è evidente. Il tradizionale modello di economia lineare caratterizzato da "produzione – consumo – smaltimento", sottopone l'ambiente ad una pressione non sostenibile sia rispetto all'estrazione delle risorse sia in termini di rifiuti prodotti. In tale contesto la prevenzione rappresenta uno dei temi su cui occorre investire promuovendo ed incentivando interventi atti al contenimento della produzione "alla fonte". Occorre, da un lato, trovare soluzioni per ampliare la durata di vita dei prodotti ed incentivare processi di produzione con meno sprechi e, dall'altro, orientare le scelte dei consumatori verso prodotti e servizi che generano meno rifiuti.

Si stima¹⁰ che la prevenzione dei rifiuti, la progettazione ecocompatibile, il riutilizzo e misure analoghe potrebbero far risparmiare 600 miliardi di euro netti alle imprese dell'Unione europea, ossia l'8% del loro fatturato annuale, riducendo nel contempo le emissioni totali di gas serra del 2-4%.

Nel luglio 2014 la Commissione europea aveva presentato un primo "pacchetto" sull'economia circolare, composto dalla Comunicazione "*Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*" (COM(2014)398) e da una proposta legislativa relativa ai rifiuti. Nei mesi successivi alla pubblicazione, la proposta del luglio 2014 ha mostrato diverse carenze e criticità, tra cui il limite di essere focalizzata quasi esclusivamente sulla gestione dei rifiuti, senza esplorare in modo adeguato le sinergie con altri settori e problematiche, come invece un approccio "circolare" richiede. La proposta legislativa, inoltre, non poneva una grande attenzione sul tema della prevenzione, intervenendo limitatamente allo spreco alimentare e nulla stabilendo per la riduzione complessiva dei rifiuti.

La proposta legislativa è stata ritirata dalla Commissione in vista della presentazione, avvenuta lo scorso 2 dicembre, di un'iniziativa più ambiziosa ed efficace in grado di promuovere l'economia circolare.

Il Ministero dell'Ambiente ha avuto modo di segnalare le lacune del vecchio pacchetto in tema di prevenzione attraverso il questionario sull'economia circolare e sul nuovo pacchetto rifiuti che la Commissione europea ha sottoposto agli Stati Membri lo scorso mese di settembre.

La Commissione ha condotto anche una consultazione pubblica sull'economia circolare che ha ricevuto circa 1500 risposte che rispecchiano le opinioni dei principali stakeholders: 45% dal settore privato, 25% dai cittadini; 10% da organizzazioni della società civile e 6% da autorità pubbliche. I contributi di tale consultazione sono stati presi in considerazione tra l'altro, nella scelta dei settori prioritari.

Nella "*Risoluzione sull'efficienza delle risorse: transazione verso un'economia circolare*" del 9 luglio 2015, il Parlamento europeo ha fornito alla Commissione, in vista della nuova proposta legislativa, alcune indicazioni specifiche in merito alla prevenzione dei rifiuti, come la richiesta di definire obiettivi vincolanti di riduzione.

Lo scorso 2 dicembre, la Commissione ha presentato il nuovo "pacchetto" sull'economia circolare che intende tener conto delle interazioni e delle interdipendenze dell'intera catena di valore, dall'estrazione delle materie prime alla progettazione dei prodotti, dalla produzione alla distribuzione, dal consumo al riciclo e al riuso.

Il pacchetto è composto da un piano di azione "Comunicazione della Commissione COM(2015) 614/2 *Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy*" e da una proposta legislativa. La proposta legislativa riguarda la revisione delle direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i

¹⁰ AMEC et al., *The opportunities to business of improving resource efficiency*, 2013.

rifiuti di imballaggi, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

1.2 Il Piano di azione per l'economia circolare "*Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy*"

Il piano di azione *Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy* Comunicazione della Commissione COM(2015) 614/2 integra la proposta legislativa presentata dalla Commissione stabilendo misure ritenute strategiche per il raggiungimento di un modello di economia circolare.

Per quel che riguarda gli aspetti attinenti la prevenzione della produzione di rifiuti, il Piano prende in considerazione la produzione nelle fasi di *design* e di processo produttivo, il consumo, la gestione dei rifiuti ed il mercato delle materie prime seconde. Il piano di azione include anche alcune azioni su specifici settori o flussi di materiali, come la plastica, gli sprechi alimentari, le materie prime essenziali²¹, il settore delle costruzioni e demolizioni, le biomasse e i bioprodotto nonché misure orizzontali come l'innovazione e gli investimenti.

Rispetto alla fase di *design*, è evidente come una migliore progettazione del prodotto sia fondamentale per consentire la fabbricazione di prodotti più facili da riparare o più durevoli. Tuttavia, poiché gli attuali segnali di mercato non sempre sono sufficienti affinché questo si verifichi, è necessario prevedere delle forme di incentivo.

A tal proposito, la Commissione europea intende sostenere la riparabilità, la durabilità e la riciclabilità mediante le specifiche di prodotto nell'ambito dei futuri piani di lavoro per attuare la direttiva sulla progettazione ecocompatibile, tenuto conto dei requisiti specifici di ciascun prodotto.

E' inoltre intenzione della Commissione preparare un programma di test indipendenti nell'ambito del Programma "Horizon 2020" per contribuire a identificare le questioni connesse alla obsolescenza programmata, proporre requisiti intesi a semplificare lo smontaggio, il riutilizzo e il riciclaggio degli schermi elettronici.

Un altro proposito riguarda la possibile differenziazione dei contributi finanziari versati dai produttori nell'ambito di un regime di responsabilità estesa del produttore basato sui costi del fine vita dei loro prodotti. Tale disposizione nell'ambito della proposta legislativa rivista sui rifiuti funge da incentivo economico a progettare prodotti più facili da riciclare o riutilizzare.

La Commissione è intenzionata ad esaminare opzioni per un quadro di riferimento più coerente per i diversi filoni di attività sulle politiche di prodotto comunitarie di settore e il relativo contributo all'economia circolare, a prevedere requisiti proporzionati in materia di disponibilità delle informazioni sulla riparabilità e dei pezzi di ricambio nelle proprie attività sulla progettazione ecocompatibile; proporre ricompense per la promozione di determinate attività di preparazione per il riutilizzo a livello nazionale nella proposta rivista sui rifiuti.

Si prevede, infine, di lavorare per una migliore applicazione delle garanzie sui prodotti materiali ed esaminare le possibilità di miglioramento nonché affrontare le false etichette verdi e di agire nell'ambito degli appalti verdi (GPP), ponendo l'accento sugli aspetti relativi all'economia circolare nei criteri nuovi o

²¹ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni concernente la revisione dell'elenco delle materie prime essenziali per l'UE e l'attuazione dell'iniziativa "materie prime". COM(2014) 297 final.

rivisti, a sostegno di una più ampia diffusione dei GPP e fungendo da esempio tramite gli appalti della Commissione e i fondi dell'UE.

A livello di processi produttivi si può agire mirando ad un uso più efficiente delle risorse e ad una minore produzione di rifiuti. A questo proposito la Commissione intende inserire nei documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF) orientamenti sulle migliori prassi di gestione dei rifiuti e di efficienza delle risorse nei settori industriali, pubblicare orientamenti e promuovere le migliori prassi in materia di rifiuti estrattivi per migliorare il recupero di materie prime nonché chiarire le norme relative ai sottoprodotti nella proposta di revisione sui rifiuti al fine di agevolare la simbiosi industriale e creare pari condizioni nell'UE.

Uno dei flussi su cui il piano di azione della Commissione si concentra in materia specifica è costituito dagli scarti alimentari. I rifiuti alimentari rappresentano un problema per l'Europa: si stima che nell'UE si sprechino circa 100 milioni di tonnellate di alimenti l'anno. Gli alimenti sono persi o sprecati lungo l'intera catena di approvvigionamento alimentare: nell'azienda agricola, durante la trasformazione e la lavorazione, nei negozi, nei ristoranti e in ambito domestico. Oltre ai relativi impatti economici e ambientali, i rifiuti alimentari presentano anche un importante aspetto sociale: si dovrebbe agevolare la donazione delle eccedenze, affinché chi ne ha maggiormente bisogno possa ricevere alimenti sicuri e idonei al consumo.

Nel settembre 2015 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030, compreso un obiettivo che prevede di dimezzare gli sprechi alimentari pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatore e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di approvvigionamento e di produzione. L'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a raggiungere questo obiettivo. La nuova proposta legislativa sui rifiuti esorta gli Stati membri a ridurre gli sprechi alimentari in ogni fase della catena di approvvigionamento, a monitorare i livelli di tali sprechi e a riferirne al fine di agevolare lo scambio fra gli operatori in merito ai progressi compiuti.

A tal proposito la Commissione intende sviluppare una metodologia comune a livello comunitario per quantificare i rifiuti alimentari e definirne gli indicatori, creare una piattaforma e far incontrare gli Stati membri e tutti gli attori della catena alimentare per aiutarli a definire le misure necessarie a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi ai rifiuti alimentari e condividere le migliori pratiche e i risultati ottenuti. La Commissione intende altresì adottare misure volte a chiarire la legislazione comunitaria in materia di rifiuti, alimenti e mangimi e facilitare le donazioni alimentari nonché l'uso sicuro di alimenti non più destinati al consumo umano e dei sottoprodotti per la produzione di mangimi. Infine, intende esaminare i modi per migliorare l'uso dell'indicazione della data di scadenza da parte degli operatori della filiera e della comprensione di essa da parte dei consumatori, in particolare della dicitura "da consumarsi entro il".

1.3 La proposta di revisione della Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti

La proposta legislativa contenuta nel pacchetto sull'economia circolare contiene una proposta di revisione della Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

La proposta contiene alcune modifiche delle disposizioni in materia di prevenzione.

In particolare, viene proposta una nuova versione dell'articolo 9 relativo alla prevenzione dei rifiuti. (Tab.1). Il nuovo testo indica alcune misure che gli Stati membri devono adottare su specifici flussi di prodotti/rifiuti e settori nonché misure orizzontali. Viene eliminata l'attività preliminare della Commissione con l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure per la prevenzione, fra le quali incoraggiare prodotti che usano le risorse in modo efficiente, durevole, riparabile e riciclabile; favorire sistemi di riutilizzo;

promuovere la raccolta e il riutilizzo di rifiuti tessili e di mobili; ridurre i rifiuti nei processi di produzione industriale; ridurre la produzione di rifiuti alimentari.

Tabella 1

Direttiva 2008/98/CE	Proposta di modifica (COM(2015) 595 final)
<p>Articolo 9 Prevenzione dei rifiuti</p> <p>Previa consultazione dei soggetti interessati, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio le seguenti relazioni corredate, se del caso, di proposte concernenti le misure necessarie a sostegno delle attività di prevenzione e dell'attuazione dei programmi di prevenzione dei rifiuti di cui all'articolo 29 comprendenti:</p> <p>a) entro la fine del 2011, una relazione intermedia sull'evoluzione della produzione dei rifiuti e l'ambito di applicazione della prevenzione dei rifiuti, che comprende la definizione di una politica di progettazione ecologica dei prodotti che riduca al contempo la produzione di rifiuti e la presenza di sostanze nocive in essi, favorendo tecnologie incentrate su prodotti sostenibili, riutilizzabili e riciclabili;</p> <p>b) entro la fine del 2011, la formulazione di un piano d'azione per ulteriori misure di sostegno a livello europeo volte, in particolare, a modificare gli attuali modelli di consumo;</p> <p>c) entro la fine del 2014 la definizione di obiettivi in materia di prevenzione dei rifiuti e di dissociazione per il 2020, basati sulle migliori prassi disponibili, incluso, se del caso, un riesame degli indicatori di cui all'articolo 29, paragrafo 4.</p>	<p>Articolo 9 Prevenzione dei rifiuti</p> <p>1. Gli Stati membri adottano misure volte a evitare la produzione di rifiuti. Tali misure:</p> <ul style="list-style-type: none"> – incoraggiano l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, riparabili e riciclabili; – individuano e s'incentrano su prodotti che rappresentano le principali fonti di materie prime di grande importanza per l'economia dell'Unione e il cui approvvigionamento è associato a un elevato livello di rischio, onde evitare che tali materie diventino rifiuti; – incoraggiano la creazione di sistemi che promuovano attività di riutilizzo, in particolare per le apparecchiature elettriche ed elettroniche, i tessili e i mobili; – riducono la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all'estrazione di minerali, alla costruzione e alla demolizione, tenendo in considerazione le migliori tecniche disponibili; – riducono la generazione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici. <p>2. Gli Stati membri controllano e valutano l'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti. A tal fine, essi utilizzano idonei indicatori e obiettivi qualitativi o quantitativi, in particolare per quanto riguarda la quantità di rifiuti urbani pro capite che sono smaltiti o sottoposti a recupero di energia.</p> <p>3. Gli Stati membri controllano e valutano l'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti alimentari misurando i rifiuti alimentari sulla base delle metodologie stabilite in conformità del paragrafo 4.</p> <p>4. La Commissione può adottare atti di esecuzione per stabilire gli indicatori atti a misurare i progressi generali nell'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti. Al fine di garantire la misura uniforme dei livelli di rifiuti alimentari, la Commissione adotta un atto di esecuzione</p>

	<p><i>per stabilire la metodologia comune da impiegare, compresi requisiti minimi di qualità. Gli atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di cui all'articolo 39, paragrafo 2.</i></p> <p><i>5. Ogni anno, l'Agenzia europea per l'ambiente pubblica una relazione che illustra l'evoluzione, in ogni Stato membro e nell'Unione nel suo insieme, della situazione in fatto di prevenzione della produzione di rifiuti, anche per quanto concerne la dissociazione tra produzione di rifiuti e crescita economica e la transizione verso un'economia circolare."</i></p>
<p>Articolo 29 Programmi di prevenzione dei rifiuti</p> <p>1. Gli Stati membri adottano, a norma degli articoli 1 e 4, programmi di prevenzione dei rifiuti entro il 12 dicembre 2013.</p> <p>Tali programmi sono integrati nei piani di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 28 o, se opportuno, in altri programmi di politica ambientale oppure costituiscono programmi a sé stanti. In caso di integrazione nel piano di gestione o in altri programmi, vengono chiaramente identificate le misure di prevenzione dei rifiuti.</p> <p>2. I programmi di cui al paragrafo 1 fissano gli obiettivi di prevenzione. Gli Stati membri descrivono le misure di prevenzione esistenti e valutano l'utilità degli esempi di misure di cui all'allegato IV o di altre misure adeguate.</p> <p>Lo scopo di tali obiettivi e misure è di dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti.</p> <p>3. Gli Stati membri stabiliscono gli appropriati specifici parametri qualitativi o quantitativi per le misure di prevenzione dei rifiuti, adottate per monitorare e valutare i progressi realizzati nell'attuazione delle misure e possono stabilire specifici traguardi e indicatori qualitativi o quantitativi, diversi da quelli menzionati nel paragrafo 4, per lo stesso scopo.</p> <p>4. Gli indicatori per le misure di prevenzione dei rifiuti possono essere adottati secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 39, paragrafo 3.</p> <p>5. La Commissione crea un sistema per lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche in materia di prevenzione dei rifiuti ed elabora orientamenti per assistere gli Stati membri nella preparazione dei programmi.</p>	<p>Articolo 29 Programmi di prevenzione dei rifiuti</p> <p>"1. Gli Stati membri istituiscono programmi di prevenzione dei rifiuti che contemplino misure di prevenzione dei rifiuti in conformità degli articoli 1, 4 e 9;"</p> <p><i>Tali programmi sono integrati nei piani di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 28 o, se opportuno, in altri programmi di politica ambientale oppure costituiscono programmi a sé stanti. In caso di integrazione nel piano di gestione o in altri programmi, vengono chiaramente identificate le misure di prevenzione dei rifiuti.</i></p> <p><i>2. I programmi di cui al paragrafo 1 fissano gli obiettivi di prevenzione. Gli Stati membri descrivono le misure di prevenzione esistenti e valutano l'utilità degli esempi di misure di cui all'allegato IV o di altre misure adeguate. Lo scopo di tali obiettivi e misure è di dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti.</i></p> <p><i>3. La Commissione crea un sistema per lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche in materia di prevenzione dei rifiuti ed elabora orientamenti per assistere gli Stati membri nella preparazione dei programmi.</i></p>

Anche altre proposte di modifica alla direttiva 2008/98/CE, seppure in modo meno diretto, hanno ripercussioni sulla prevenzione dei rifiuti.

E' comunque indubbio che alcune politiche dell'Unione europea siano già in linea con il modello dell'economia circolare. La gerarchia dei rifiuti alla base della legislazione comunitaria in materia, sta infatti, seppur gradualmente, portando all'adozione di soluzioni che antepongono la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio e scoraggiano lo smaltimento in discarica. Anche altre politiche non strettamente legate alla gestione dei rifiuti, come quelle relative ai prodotti chimici o al clima vanno in questa direzione.

1.4 La pianificazione europea in materia di prevenzione dei rifiuti

La Direttiva 2008/98/CE stabilisce che gli Stati membri adottino un Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti entro il 12 dicembre 2013.

In base all'articolo 30, comma 2 della stessa Direttiva, l'Agenzia europea per l'ambiente (EEA) è invitata a includere nella sua relazione annuale un riesame dei progressi compiuti nel completamento e nell'attuazione dei programmi nazionali di prevenzione.

Lo scorso 7 dicembre, l'EEA ha pubblicato il rapporto annuale sullo stato della pianificazione degli Stati membri in materia di prevenzione dei rifiuti. Il Rapporto "Waste prevention in Europe- the status in 2014", il secondo pubblicato dall'EEA¹², analizza 36 programmi nei 28 Stati membri, Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

Il report mostra che i programmi nazionali di prevenzione variano molto tra di loro in relazione a obiettivi, settori coinvolti, orizzonti temporali, misure e strumenti. Il report inoltre, include esempi di buone pratiche presenti in ogni Stato membro.

Tuttavia, in questo report 2015 non può ancora essere valutata la reale efficacia dei programmi di prevenzione. I prossimi report includeranno informazioni sull'implementazione dei programmi e cercheranno di collegare la produzione effettiva dei rifiuti con i drivers socioeconomici, gli obiettivi ed i targets di prevenzione. I prossimi report potrebbero anche focalizzarsi su aree specifiche, fornendo analisi più dettagliate su alcune tipologie di rifiuti.

Le informazioni contenute in questi report dell'EEA rappresentano, in ogni caso, un utile strumento per gli amministratori impegnati nell'implementazione dei programmi nazionali di prevenzione negli Stati membri.

La tabella sottostante riporta la sintesi di alcune informazioni contenute nel report dell'EEA.

Tabella 2

- **Waste prevention in Europe – the status in 2014** (EEA Report 6/2015)
- Entro la fine del 2014 sono stati adottati 27 programmi nazionali e regionali in 24 paesi (su 31). Alla fine del 2013 ne erano stati adottati 20 in 18 paesi (su 31).
- I Programmi mostrano differenze considerevoli nel grado di dettaglio, copertura, obiettivi e orizzonte temporale (da quattro anni a indefinito)
- 17 programmi sono programmi specifici mentre gli altri sono parte di programmi più ampi;
- 12 programmi prevedono una valutazione almeno ogni sei anni come richiesto dalla Direttiva 2008/98/CE, alcuni prevedono report regolari sull'attuazione;

¹² Il primo report dell'EEA, è "Waste prevention in Europe-the status in 2013" (EEA report n.9/2014).

- Gli stakeholders sono stati coinvolti nella predisposizione di 13 programmi, mentre 23 programmi indicano il loro coinvolgimento nella fase di implementazione dei programmi;
- I programmi raramente affrontano il tema della dotazione di risorse finanziarie.
- La maggioranza dei programmi pone l'obiettivo generale di disaccoppiare la crescita economica dalla produzione di rifiuti. Molti programmi citano l'incremento nell'efficienza delle risorse, il disaccoppiamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica e l'uso di materie prime. Due programmi (Paesi Bassi e Scozia) citano come obiettivo esplicito lo spostamento ad un modello di economia circolare.
- I programmi coprono svariati settori e tipologie di rifiuti. Tutti includono il settore domestico e le pubbliche amministrazioni, mentre soltanto pochi (Tradurre pag.8)
- La maggioranza dei programmi includono come categorie di rifiuti i rifiuti domestici, i rifiuti biodegradabili, scarti alimentari, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, batterie, rifiuti di imballaggio e rifiuti pericolosi.
- 17 programmi prevedono targets quantitativi che vanno dal rifiuto totale generato a specifici targets settoriali. Pochi Stati hanno espresso la propria riluttanza a stabilire targets, per la mancanza di dati affidabili e rilevanti.
- 24 programmi prevedono indicatori come mezzo per monitorare i progressi nel raggiungimento dei targets e in ultima analisi l'efficacia delle politiche di prevenzione. Solo pochi Stati propongono indicatori per monitorare tutti i loro obiettivi di prevenzione.
- 10 programmi includono sistemi di monitoraggio per targets e obiettivi. In alcuni casi, i sistemi di monitoraggio sono trattati in altri documenti.
- I programmi presentano un'ampia varietà di misure di prevenzione, di cui il 39% relative alle fasi di design, produzione e distribuzione dei prodotti; il 40% alle fasi di consumo e utilizzo, mentre il 21% agiscono in maniera generale sulla prevenzione dei rifiuti.
- La maggioranza degli strumenti di policy, il 63% riguardano l'informazione e sensibilizzazione, il 16% gli strumenti di regolamentazione, il 14% strumenti economici e il 7% gli accordi volontari.

Fonte: EEA Report 6/2015

2. Inquadramento normativo

2.1 La Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti

In attesa che la proposta normativa presentata dalla Commissione il 2 dicembre scorso sia discussa e porti a modifiche normative effettive, resta valido quanto previsto in materia di prevenzione dei rifiuti dalla direttiva 2008/98/CE.

Come noto, con la Direttiva 2008/98/CE la gestione dei rifiuti perde la propria settorialità per diventare una parte (importante) di una più ampia strategia di sviluppo che non si limita più a proteggere l'ambiente e la salute umana dagli impatti negativi connessi alla produzione e gestione dei rifiuti, ma considera anche gli impatti legati a un utilizzo efficiente e sostenibile delle nostre risorse. Per questo le politiche e le norme relative ai rifiuti non possono più essere confinate alla sola fase post-consumo delle risorse, ma devono integrarsi con le altre politiche di sviluppo all'interno di un più vasto e lungimirante modello di sostenibilità ambientale ed economica.

La Direttiva fa propri i principi e gli obiettivi di qualsiasi politica europea in materia di ambiente quali quello di «prevenzione» (limitare l'inquinamento alla fonte)¹³, di precauzione e azione preventiva (obbligo di prendere misure preventive laddove sussista qualsiasi rischio potenziale), e il principio «chi inquina paga» secondo cui i costi della gestione dei rifiuti devono essere sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori dei rifiuti¹⁴.

La Direttiva opera un importante lavoro di definizione specificando cosa debba intendersi per «prevenzione»¹⁵, «riutilizzo»¹⁶, e «preparazione per il riutilizzo»¹⁷. Stabilisce inoltre (art. 4) la seguente gerarchia delle priorità che ogni politica e normativa in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti è chiamata ad applicare:

- prevenzione;
- preparazione per il riutilizzo;
- riciclaggio¹⁸;
- recupero¹⁹;
- smaltimento²⁰;

¹³ Direttiva 98/2008/CE considerando (6): «L'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente. La politica in materia di rifiuti dovrebbe altresì puntare a ridurre l'uso di risorse e promuovere l'applicazione pratica della gerarchia dei rifiuti».

¹⁴ Direttiva 98/2008/CE considerando 1 e 26, e art. 14.

¹⁵ Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 12: «misure, prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono: a) la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; b) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; oppure c) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti».

¹⁶ Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 13: «qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti».

¹⁷ Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 16: «le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui prodotti o componenti i prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento».

¹⁸ Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 17: «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento».

¹⁹ Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 15: «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale».

La Direttiva sancisce inoltre (art. 29 comma 1) l'obbligo di adozione da parte degli Stati Membri di Programmi di prevenzione dei rifiuti entro il 12 dicembre 2013. I programmi devono essere integrati nei Piani di gestione dei rifiuti o in Programmi a sé stanti e devono (art. 29 comma 2) fissare specifici obiettivi di prevenzione. A tal fine gli Stati membri sono chiamati a descrivere la situazione di partenza, le misure di prevenzione esistenti, valutare l'utilità degli esempi di misure di prevenzione forniti nell'allegato IV o, eventualmente, altre misure adeguate. Per monitorare l'efficacia delle misure adottate e il raggiungimento degli obiettivi gli Stati membri sono anche chiamati (art. 29 comma 3) a elaborare specifici parametri qualitativi o quantitativi e, se del caso, definire ulteriori traguardi e indicatori.

Infine, per incoraggiare una progettazione finalizzata a ridurre gli impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e l'utilizzo, la Direttiva introduce la responsabilità estesa del produttore²¹. Facendo ricadere i costi legati alla gestione del fine vita dei prodotti su chi li ha concepiti, fabbricati e messi sul mercato, la responsabilità estesa del produttore diventa «uno dei mezzi per sostenere una progettazione e una produzione dei beni che prenda pienamente in considerazione e faciliti l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprendendone la riparazione, il riutilizzo, lo smontaggio e il riciclaggio».²²

2.2 La normativa nazionale in materia di prevenzione dei rifiuti

2.2.1 Il D.lgs. 152/2006 "Testo unico ambientale"

La normativa nazionale sui rifiuti si occupa di prevenzione soprattutto nella Parte Quarta del D.lgs 152 del 3 aprile 2006, dove vengono definiti i principi secondo cui deve essere effettuata la gestione dei rifiuti²³, indicati i ruoli, le competenze e le responsabilità dei vari soggetti in essa coinvolti a vario titolo, e indicati gli strumenti per prevenire la produzione di rifiuti e l'impatto a essi collegato.

Innanzitutto il D.lgs. 152/2006 recepisce (articolo 183 comma 1) le definizioni che la Direttiva 98/2008/CE dà di «prevenzione»²⁴, «riutilizzo»²⁵ e «preparazione per il riutilizzo»²⁶, identificando così il campo di applicazione delle politiche e delle norme che riguardano la prevenzione dei rifiuti. La norma recepisce inoltre (articolo 179 comma 1) la gerarchia delle priorità secondo cui deve essere organizzata la gestione dei rifiuti, e in base alla quale la prevenzione rappresenta la migliore soluzione possibile dal punto di vista ambientale, sanitario, economico e sociale.

²⁰ Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 19: «qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia».

²¹ Direttiva 2008/98/CE, Art. 8.

²² Direttiva 2008/98/CE, considerando (26).

²³ L'articolo 178 stabilisce che la gestione dei rifiuti deve essere effettuata secondo i principi di «prevenzione», «sostenibilità», «responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti», e secondo il principio «chi inquina paga». Specifica inoltre che, proprio a tal fine, essa deve essere effettuata secondo i criteri di «efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica».

²⁴ Ai sensi dell'art. 183 comma 1 lettera m): l'insieme delle «misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto e che riducono:

1. la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;
2. gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;
3. il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti».

²⁵ Ai sensi dell'art. 183 comma 1 lettera r):«qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti»

²⁶ Ai sensi dell'art. 183 comma 1 lettera q): «le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento».

La norma prevede inoltre che le Autorità competenti in materia di gestione dei rifiuti promuovano o attivino, ciascuna secondo le proprie responsabilità e competenze, iniziative volte a favorire «prioritariamente» la riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti e, in generale, il rispetto della gerarchia delle soluzioni di gestione. A tal fine viene anche fornita (articolo 180 comma 1) una panoramica degli strumenti di cui ci si dovrà servire²⁷ per promuovere la prevenzione dei rifiuti, il riutilizzo, la preparazione per il riutilizzo (art. 180-bis), la responsabilità estesa del produttore (articolo 178-bis). La norma recepisce anche (allegato L) gli esempi di misure di prevenzione dei rifiuti descritti dalla direttiva.

Infine, con l'articolo 180 comma 1-bis il D.lgs. 152/2006 assegna al Ministero dell'Ambiente il compito di adottare un *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti* ed elaborare indicazioni affinché esso sia integrato nei piani regionali di gestione dei rifiuti. Dispone inoltre che i programmi di prevenzione stabiliscano (art. 180 comma 1-ter) obiettivi di prevenzione²⁸ e che il Ministero individui (art. 180 comma 1-quater) specifici parametri qualitativi o quantitativi per monitorare e valutare i progressi realizzati nell'attuazione delle misure di prevenzione.

2.2.2 Le altre disposizioni normative

Parallelamente al D.lgs. 152/2006 si è registrata un'evoluzione della normativa tesa a promuovere un uso più razionale ed efficiente delle risorse nelle varie fasi del ciclo di vita dei materiali. In questo senso, tra le disposizioni che possono avere una ripercussione diretta o indiretta sulla prevenzione dei rifiuti ricordiamo:

- la Legge 25 giugno 2003, n. 155 (Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale²⁹), detta anche "del buon Samaritano", che consente alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale che effettuano a fini di beneficenza la distribuzione gratuita di prodotti alimentari, di essere destinatarie di prodotti ancora edibili qualificati come eccedenze di produzione o scarti della distribuzione;
- l'articolo 1, comma 130 della Legge n.244 del 2007²⁹, la cosiddetta "Legge antisprechi", che consente alle imprese di cedere gratuitamente alle ONLUS i "beni non di lusso" non più commerciabili ma funzionalmente integri;

²⁷ Nel dettaglio:

- a) la promozione di strumenti economici, eco-bilanci, sistemi di certificazione ambientale, utilizzo delle migliori tecniche disponibili, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, l'uso di sistemi di qualità, nonché lo sviluppo del sistema di marchio ecologico ai fini della corretta valutazione dell'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita del prodotto medesimo;
- b) la previsione di clausole di bandi di gara o lettere d'invito che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione di rifiuti;
- c) la promozione di accordi e contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali finalizzati alla prevenzione e alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti.

²⁸ In proposito occorre ricordare come il D.lgs. 152 stabilisca all' art. 199 comma 3 lettera r) relativo ai programmi regionali di prevenzione dei rifiuti, che le misure e gli obiettivi di prevenzione «sono finalizzati a dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti».

²⁹ Di modifica dell'articolo 13, comma 3 del D.Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale": «I beni non di lusso alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa, diversi da quelli di cui al comma 2, che presentino imperfezioni, alterazioni, danni o vizi che pur non modificandone l'idoneità di utilizzo non ne consentono la commercializzazione o la vendita, rendendone necessaria l'esclusione dal mercato o la distruzione, qualora siano ceduti gratuitamente alle ONLUS, per un importo corrispondente al costo specifico sostenuto per la produzione o l'acquisto complessivamente non superiore al 5 per cento del reddito d'impresa dichiarato, non si considerano destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa ai sensi dell'articolo 85, comma 2, del testo unico delle imposte dei redditi, di cui al decreto