

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 inquadrare politicamente il tema della prevenzione dei rifiuti: attraverso un sintetico richiamo ai principali documenti di indirizzo della Commissione e del Parlamento europei 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.

Il capitolo 2 ha invece il compito di inquadrare il tema della prevenzione dei rifiuti dal punto di vista normativo, con particolare riferimento al livello nazionale. In una specifica sezione 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 fa invece una rassegna dei provvedimenti con i quali le Regioni hanno cercato (con risultati alterni) di inserire la prevenzione dei rifiuti nella pianificazione regionale in materia di gestione dei rifiuti e recepire le indicazioni del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*.

Il capitolo 4 intende invece fare un quadro generale del bagaglio di conoscenze ed esperienze che l'Italia ha maturato negli anni precedenti. Il *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti* ha infatti l'importante compito di mettere a frutto quanto esiste già raccogliendo e mettendo "a sistema" le tante buone pratiche che negli anni l'Italia ha visto nascere e moltiplicarsi. Uno dei compiti della programmazione nazionale in materia di prevenzione dei rifiuti è infatti quello di inserire in un percorso strutturato e a lungo termine la massa critica delle tante iniziative che sino ad oggi hanno avuto un coordinamento solo territoriale, episodico e volontario.

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 5 descrive invece quanto è stato fatto nel primo anno di vita del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*, soffermandosi in particolare sulle attività legate al *Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari*, alla Settimana Europea per la Riduzione dei rifiuti e tutte le altre iniziative relative al tema della prevenzione dei rifiuti promosse, sostenute o patrocinate dal Ministero dell'Ambiente.

Chiude il capitolo 6, il cui compito è illustrare le attività previste per il futuro prossimo. Esso contiene le proposte di intervento elaborate dal Comitato Tecnico Scientifico per l'implementazione e lo sviluppo del Programma nazionale di Prevenzione dei rifiuti istituito dal Ministero dell'Ambiente con D.M. 185 del 18 luglio 2014.

1. Il contesto europeo

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.

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 faro 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*.

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 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.

Infine la COM (2014) 398 *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti* ha recentemente ribadito la centralità della prevenzione dei rifiuti all'interno del quadro delle politiche europee a sostegno dell'uso efficiente delle risorse e dello sviluppo di un'economia circolare¹⁰. La COM sottolinea la rilevanza non solo ambientale ma anche economica di queste politiche in grado di ridurre fortemente la necessità di importazione di materie prime e produrre significativi risparmi¹¹, e in particolare il contributo economico che può derivare dalla prevenzione dei rifiuti¹².

2. Inquadramento normativo

2.1. La Direttiva 2008/98/CE

Ad oggi il principale riferimento normativo europeo in materia di rifiuti è rappresentato dalla **Direttiva 2008/98/CE** che ha abrogato alcune direttive di settore¹³ e ridisegnato la strategia europea in materia di gestione di rifiuti. Grazie alla 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.

⁹ Decisione n. 1386/2013/Ue del Parlamento europeo e del consiglio del 20 novembre 2013.

¹⁰ «La priorità assoluta per tutte le fasi dell'economia circolare è far sì che si producano meno rifiuti». COM (2014) 398 *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*.

¹¹ «Si stima che un uso più efficiente delle risorse lungo l'intera catena di valore potrebbe ridurre il fabbisogno di fattori produttivi materiali del 17%-24% entro il 2030¹¹, con risparmi per l'industria europea dell'ordine di 630 miliardi di euro l'anno». La COM (2014) 398 prende questo dato da: *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies*, Europe INNOVA, 2012.

¹² «La prevenzione dei rifiuti, la progettazione ecocompatibile, il riutilizzo e misure analoghe potrebbero far risparmiare 600 miliardi di euro netti alle imprese dell'UE, ossia l'8% del loro fatturato annuale, riducendo nel contempo le emissioni totali annue di gas serra del 2-4%»¹². AMEC et al., *The opportunities to business of improving resource efficiency*, 2013, in Commissione Europea, COM (2014) 398, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*. Cfr. anche COM(2014) 446, *Green Employment Initiative: Tapping into the job creation potential of the green economy*.

¹³ 75/439/CEE, 91/689/CEE, 2006/12/CE

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)¹⁴, 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 rifiuti¹⁵.

La Direttiva opera un importante lavoro di definizione specificando per la prima volta cosa debba intendersi per «prevenzione»¹⁶, «riutilizzo»¹⁷, e «preparazione per il riutilizzo»¹⁸. 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;
- riciclaggio¹⁹;
- recupero²⁰;
- smaltimento²¹;

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 produttore²².

¹⁴ 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».

¹⁵ Direttiva 98/2008/CE considerando 1 e 26, e art. 14.

¹⁶ 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».

¹⁷ 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».

¹⁸ 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».

¹⁹ 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».

²⁰ 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».

²¹ 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».

²² Direttiva 2008/98/CE, Art. 8.

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».²³

2.2. Le linee guida europee alla redazione dei programmi di prevenzione

Al fine di supportare gli Stati membri nella redazione dei propri programmi di prevenzione dei rifiuti l'articolo 29 paragrafo 5 della direttiva 98/2008/CE ha assegnato alla Commissione europea il compito di elaborare «orientamenti» e di creare un «sistema per lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche in materia di prevenzione».

Facendo seguito a quanto disposto dalla direttiva la Commissione ha promosso la realizzazione di una serie di studi finalizzati ad acquisire la base conoscitiva necessaria a elaborare indirizzi metodologici e operativi per la preparazione dei programmi di prevenzione dei rifiuti:

2009. *Analysis of the evolution of waste reduction and the scope of waste prevention*²⁴: attraverso l'analisi della letteratura in materia e un confronto con i principali stakeholder a livello europeo, lo studio realizza una mappatura delle attuali iniziative di prevenzione della produzione dei rifiuti, analizza i principali flussi di materia e i relativi impatti economici e ambientali, identifica i settori in cui intervenire con maggiore efficacia, inizia a elaborare una serie di indicatori capaci di descrivere e misurare l'effetto delle strategie di prevenzione dei rifiuti e, infine, fa una stima dei potenziali benefici legati alla prevenzione dei rifiuti.
2011. *Evolution of (bio-) waste generation/prevention and (bio-) waste prevention indicator*²⁵ delinea lo scenario di produzione dei rifiuti al 2020, passa in rassegna le misure di prevenzione intraprese dai vari Stati e il modo in cui esse vengono integrate nei piani di gestione dei rifiuti. Individua le aree di intervento prioritarie (rifiuti alimentari, rifiuti pericolosi e rifiuti da costruzione e demolizione), e per ognuna di esse propone un piano d'azione con misure dirette a intervenire su ciascuna fase del ciclo di vita dei rispettivi beni (design, estrazione di materia, produzione, distribuzione, consumo). Propone una nuova serie di indicatori in grado di misurare 1) il disaccoppiamento della produzione dei rifiuti dalla spesa privata delle famiglie; 2) la produttività delle risorse; 3) le risorse perse in "bio-prodotti"; 4) la presenza di sostanze pericolose; 5) il rapporto tra imballaggi prodotti e imballaggi diventati rifiuti. Lo studio fa inoltre una rassegna di 83 iniziative già avviate di prevenzione dei rifiuti di origine alimentare selezionando, tra queste, 8 buone pratiche. Infine, vengono proposte varie opzioni per determinare obiettivi di prevenzione dei rifiuti organici e alimentari da rispettare entro il 2020 (come richiesto dall'articolo 9 della Direttiva 98/2008/CE).
2011. *Guidelines on the preparation of food waste prevention programmes*²⁶ muove dai preoccupanti dati sulla crescita della produzione dei rifiuti alimentari che si registra in Europa e l'impatto ambientale che ne consegue. Richiama inoltre la possibilità di ridurre sensibilmente questo flusso

²³ Direttiva 2008/98/CE, considerando (26).

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/report_waste.pdf

²⁵ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/SR1008_FinalReport.pdf

²⁶ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf

di rifiuti sottolineando i benefici economici, ambientali e sociali che ne deriverebbero. A livello metodologico si sottolinea innanzitutto la necessità di generare un cambiamento nei comportamenti di tutti i soggetti interessati e di adottare iniziative specifiche per ogni settore in cui si producono rifiuti alimentari (la manifattura, la distribuzione e la vendita, i servizi come ristoranti, catering, alberghi, caffè), i luoghi di lavoro, le istituzioni, gli ospedali e le abitazioni. Per ognuno di questi settori il documento analizza possibili cause di inefficienze e suggerisce possibili soluzioni, rifacendosi spesso a misure di prevenzione che hanno già dimostrato la loro efficacia. molta attenzione viene data alla necessità di fissare degli obiettivi (prima per ciascun settore poi, in un secondo momento, a livello nazionale) e un calendario specifico per ogni misura, con le varie tappe da rispettare, le risorse allocate e i soggetti coinvolti. Per fare questo è però necessaria prima una chiara e univoca definizione di «*food waste*». Lo studio propone infine la creazione di una commissione nazionale di esperti e portatori di interessi («*National Waste Prevention Committee*») finalizzata alla redazione, lo sviluppo, l'implementazione e il monitoraggio dei programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti.

2012. *Preparing a Waste Prevention Programme*²⁷ sono le linee guida vere e proprie per la redazione dei programmi di prevenzione dei rifiuti. Aggiornamento e sviluppo di linee guida già uscite nel 2009²⁸, il documento riconosce innanzitutto il carattere trasversale del tema della prevenzione e, quindi, la sua necessità di trovare spazio nelle politiche afferenti a settori diversi quali l'industria, l'agricoltura, il commercio, i trasporti, le infrastrutture ecc. Viene cioè riconosciuta la necessità di creare un'«integrazione orizzontale» tra politiche di settori diversi, e un'«integrazione verticale» sia tra i livelli dell'amministrazione (sovrannazionale, nazionale, regionale e locale) che tra le fasi del ciclo di vita dei prodotti: progettazione, estrazione delle risorse, produzione, distribuzione, consumo e gestione del rifiuto. Il documento elenca inoltre le fasi che la redazione dei programmi dovrebbe seguire, a partire dalla valutazione della situazione iniziale (propedeutica alla stessa progettazione e programmazione), fino al monitoraggio dei risultati e la revisione degli obiettivi. Vengono descritte (anche attraverso il ricorso a esempi concreti di programmi di prevenzione già esistenti) le possibili strategie, gli strumenti e il mix di interventi di cui una seria politica di prevenzione si dovrebbe servire, congiuntamente alle risorse necessarie a realizzare i programmi. Vengono infine indicati alcuni flussi su cui intervenire in maniera prioritaria:

1. rifiuti biodegradabili;
2. rifiuti cartacei;
3. rifiuti da imballaggio;
4. rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche;
5. rifiuti pericolosi.

Per quanto concerne invece la creazione di un sistema per lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche in materia di prevenzione dei rifiuti, la Commissione europea ha finora dedicato una pagina del proprio sito internet²⁹ – all'interno della sezione tematica relativa alla prevenzione dei rifiuti – a un elenco di buone pratiche raccolte a livello mondiale e selezionate in base a specifici criteri quali: il focus specifico sul tema (e l'obiettivo) della prevenzione, il carattere innovativo, la replicabilità, la diffusione e la portata,

²⁷ <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Waste%20prevention%20guidelines.pdf>

²⁸ *Guidelines On Waste Prevention Programmes:*

http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Waste%20Prevention_Handbook.pdf

²⁹ <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/practices.htm>

l'efficacia e la misurabilità dei risultati. Per ciascuna best practice è possibile scaricare una sintetica scheda informatica con il riassunto degli elementi e dei dati principali circa il contesto, gli obiettivi, gli strumenti utilizzati e i risultati raggiunti.

Va infine ricordato che la Commissione europea ha cofinanziato numerosi progetti (Life +, Interreg ecc.) concernenti la prevenzione dei rifiuti – molti dei quali sviluppati anche in Italia –, e, con essi, la disseminazione dei propri risultati e la creazione di network per la circolazione e la capitalizzazione delle informazioni.

2.3. La normativa nazionale in materia di prevenzione dei rifiuti

2.3.1. Il D.lgs 152/2006

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 rifiuti³⁰, 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»³¹, «riutilizzo»³² e «preparazione per il riutilizzo»³³, 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.

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 servire³⁴ per promuovere la prevenzione dei rifiuti, il riutilizzo, la

³⁰ 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».

³¹ 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».

³² 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»

³³ 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».

³⁴ 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

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 prevenzione³⁵ 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.

2.3.2. 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:

- il **D.M 8 maggio 2003 n. 203**, che prescrive norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30% del fabbisogno medesimo;
- il **D.lgs 36 del 2003** di attuazione della direttiva 1999/31/Ce relativa alle discariche, che fissa obiettivi di riduzione dello smaltimento in discarica dei rifiuti biodegradabili³⁶ e trasferisce alle Regioni il compito di approvare appositi programmi per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica a integrazione del piano regionale di gestione dei rifiuti;
- la **Legge 25 giugno 2003, n. 155** (Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale"), 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;
- la **Legge del 27 dicembre 2006, n. 296** (Finanziaria 2007), articolo 1 comma 1065 e il D.M. 301 del 20 novembre 2007 del Ministero delle Politiche Agricole Ambientali e Forestali, riguardante la promozione dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta;

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.

³⁵ 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».

³⁶ entro il 2008, i rifiuti urbani biodegradabili allocati in discarica dovranno essere inferiori a 173 kg/anno per abitante; entro il 2011, i rifiuti urbani biodegradabili dovranno essere inferiori a 115 kg/anno per abitante; entro il 2018, i rifiuti urbani biodegradabili dovranno essere inferiori a 81 kg/anno per abitante.

- l'articolo 1, comma 130 della Legge n.244 del 2007³⁷, la cosiddetta "Legge antisprechi", che consente alle imprese di cedere gratuitamente alle ONLUS i "beni non di lusso" non più commerciabili ma funzionalmente integri;
- la Circolare n. 6152 del 24/12/2008 del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (Allegato 2) che ha inteso promuovere l'utilizzo di cassette per ortofrutta riutilizzabili o riciclabili;
- la Legge del 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), articolo 1 dai commi 266 a 268, che definisce i Gruppi di Acquisto Solidale (GAS) e ne incentiva lo sviluppo e la diffusione;
- il D.M. 11 aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008 ma aggiornato con rivisto con il DM del 10 aprile 2013) con cui il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico, il Piano d'Azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP). Il Piano, che ha l'obiettivo di massimizzare la diffusione del GPP presso gli enti pubblici, fornisce un quadro generale sul Green Public Procurement, definisce obiettivi nazionali, identifica le categorie di beni e servizi prioritari (per gli impatti ambientali e i volumi di spesa) su cui definire i 'Criteri Ambientali Minimi'. Il rispetto di tali criteri è l'elemento che qualifica come "sostenibile" una procedura d'acquisto della PA. La loro definizione è stata oggetto di successivi decreti ministeriali per le diverse tipologie di prodotti e servizi. I criteri già definiti sono di seguito riepilogati, mentre sono in corso di definizione quelli afferenti alle rimanenti categorie merceologiche:

	Categorie merceologiche	Decreti Ministeriali
1	Carta in risme	D.M. 12 ottobre 2009 e D.M. 4 aprile 2013
2	Ammendanti	D.M. 12 ottobre 2009
3	Prodotti tessili	D.M. 22 febbraio 2011
4	Arredi d'Ufficio	
5	Apparati per l'illuminazione pubblica	
6	IT (computer, stampanti, fotocopiatrici)	
7	Serramenti esterni	D.M. 25 luglio 2011
8	Ristorazione collettiva e derrate alimentari	D.M. 7 marzo 2012
9	Servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento	
10	Acquisto veicoli adibiti a trasporto su strada	D.M. 8 maggio 2012
11	Affidamento servizi di pulizia e fornitura di prodotti per l'igiene	D.M. 24 maggio 2012

- il D.lgs 82 del 7 marzo 2005 che, recependo la Direttiva 1999/93/CE, introduce nell'ordinamento nazionale il Codice Amministrazione Digitale. Il CAD traccia il quadro legislativo generale entro cui

³⁷ 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 del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. I predetti beni si considerano distrutti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto».