

- **5.643 azioni in tutta Italia**
- **428 attori proponenti le azioni**
- **centinaia di migliaia di persone coinvolte**
- **oltre 10 milioni di cittadini venuti a contatto con la SERR attraverso la comunicazione**

<b>Soggetti proponenti</b>	<b>totale action developer</b>	<b>% di A.D. sul totale di A.D.</b>
Pubbliche amministrazioni	212	49,53%
Associazioni	98	22,90%
Imprese	37	8,64%
Scuole	40	9,35%
Cittadini	19	4,44%
Altro	22	5,14%
<b>Totale</b>	<b>428</b>	<b>100,00%</b>

<b>Regioni</b>	<b>totale</b>	
Valle d'Aosta	4	
Liguria	17	
Trentino Alto Adige	17	
Veneto	101	
Friuli	3	
Emilia Romagna	49	
Toscana	29	
Umbria	64	
Marche	33	
Abruzzo	22	
Lazio	67	
Puglia	36	
Molise	3	
Basilicata	8	
Calabria	21	
Sardegna	24	
Sicilia	56	
Piemonte	104	
Lombardia	110	
Campania	73	
<b>TOTALE</b>	<b>841</b>	
	694	simply
	4108	Intesa S.Paolo
	<b>5643</b>	<b>totale</b>

## 5.6. Sostegno e Patrocini a iniziative di altri soggetti sul tema della prevenzione dei rifiuti

In accordo con gli obiettivi del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*, nell'ultimo anno il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha sostenuto, promosso o patrocinato una serie di importanti iniziative a carattere nazionale sul tema della prevenzione dei rifiuti e della lotta allo spreco alimentare.

### 5.6.1. Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti – prima edizione

Il Ministero dell'Ambiente ha patrocinato la prima edizione del *Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti*, organizzata da Federambiente e Legambiente tra luglio 2013 e gennaio 2014. L'iniziativa era rivolta ad amministrazioni ed enti pubblici e privati, aziende, imprese, istituti scolastici e operatori del terzo settore che avessero realizzato sul territorio nazionale iniziative di prevenzione dei rifiuti ancora in corso o concluse non prima del 1 gennaio 2013. Obiettivo dichiarato era quello di «individuare, promuovere e diffondere le buone pratiche nazionali, valorizzare le esperienze più rilevanti e innovative e stimolare un'ampia riflessione sul tema che accompagnasse il percorso di adozione del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*».

Gli elementi richiesti per la partecipazione hanno consentito di raccogliere importanti informazioni sulle iniziative candidate quali: la categoria di beni e/o frazione merceologica di rifiuti interessati, la fase del ciclo di vita su cui si interveniva, l'ambito e la scala geografica, la presenza di eventuali soggetti partner, la tipologia di soggetti target, lo stato d'attuazione e la durata complessiva, la descrizione delle specifiche azioni intraprese, gli strumenti utilizzati, i risultati raggiunti in termini ambientali, economici e sociali, l'attività di comunicazione e, infine, il monitoraggio dei risultati. Inoltre, i criteri di valutazione in base ai quali le candidature sono state valutate (efficacia sotto il profilo ambientale, economico, sociale, culturale, la cura degli aspetti comunicativi, la replicabilità e trasferibilità dell'azione, il suo carattere innovativo, l'accuratezza nella misurazione e nella valutazione dei risultati raggiunti, la diffusione, la significatività e la durata) hanno permesso di mettere in evidenza le iniziative più significative, di maggior portata ed efficacia. Questo tipo di lavoro ha consentito di disegnare una prima mappa dettagliata (anche se non ancora completa) dei soggetti attivi sul territorio nazionale, delle azioni, degli strumenti e delle strategie messe in atto, dei risultati che si possono raggiungere e delle criticità che si possono incontrare.

Nella sua prima edizione il Premio ha ricevuto la candidatura di 78 iniziative da parte di 52 soggetti tra pubbliche amministrazioni, imprese, istituti scolastici e operatori del terzo settore. Delle 78 iniziative ben 71 sono state validate (i.e. ritenute aderenti ai criteri del bando). La validazione e valutazione è stata curata da una Commissione di esperti appartenenti alle principali istituzioni nazionali che si occupano di ambiente e rifiuti: Ministero dell'Ambiente, Federambiente, Legambiente, ISPRA, Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, Commissione Ambiente dell'Ani e Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Dall'esame delle candidature è emerso che la categoria più rappresentata è stata quella delle Pubbliche amministrazioni (34 iniziative validate), seguita dalle imprese e multiutility di igiene ambientale (24 iniziative validate), dalle imprese (6 iniziative validate), le associazioni e i rappresentanti del no profit (6 iniziative validate) e, infine, dagli istituti scolastici (1 iniziativa validata). È emerso inoltre che la scala geografica più ricorrente è quella comunale, a testimoniare il fatto che i Comuni rimangono uno snodo importante nell'implementazione delle politiche di prevenzione. Si sono segnalate inoltre, per quantità e qualità, le iniziative delle imprese di igiene ambientale: segno tangibile che la responsabilità ambientale delle imprese del settore passa anche attraverso la promozione di iniziative di prevenzione dei rifiuti,

ambito in cui si sta iniziando a sperimentare e innovare, sviluppando conoscenze e competenze nuove per il settore (per il dettaglio delle iniziative validate Cfr. allegato 1 della presente relazione).

La Commissione valutatrice ha selezionato un vincitore per ogni categoria e, all'interno della P.A., un vincitore per ogni livello amministrativo: Regioni, Province e Comuni. I vincitori si sono distinti soprattutto per aver saputo utilizzare contemporaneamente le diverse tipologie di strumenti e per aver saputo creare un percorso di condivisione di significati e obiettivi in cui sono stati fatti convergere gli interessi dei soggetti coinvolti (per il dettaglio delle iniziative vincitrici Cfr. allegato 1 della presente relazione).

Per la premiazione, avvenuta a Roma il 16 gennaio 2014, è stato organizzato un evento pubblico a cui hanno partecipato i rappresentanti della Commissione valutatrice e, per il Ministero dell'Ambiente, lo stesso Direttore Generale. L'evento è stata l'occasione per fare un primo bilancio dell'iniziativa e riflettere sullo stato dell'arte e le prospettive delle politiche nazionali e territoriali di prevenzione dei rifiuti. In particolare, la testimonianza diretta di ogni soggetto vincitore (chiamato a illustrare al pubblico e alla stampa la specificità delle proprie iniziative e le ragioni del loro successo) ha contribuito a una prima circolazione di esempi concreti di quelle che possono già chiamarsi *best practice* sia livello nazionale che europeo. Buone pratiche che, come non ci si è stancati di ricordare, non hanno alcun *copyright* e possono (debbono) quindi essere replicate con successo su tutto il territorio nazionale.

#### **5.6.2. Rapporto nazionale sul riutilizzo 2013**

Il Ministero dell'Ambiente ha patrocinato il *Rapporto nazionale sul riutilizzo 2013*, realizzato dal Centro di Ricerca Economica e Sociale *Occhio del Riciclone*. Il rapporto è stato presentato martedì 17 dicembre 2013 presso la sede di Federambiente, che ha collaborato alla realizzazione dell'iniziativa. Il Rapporto cerca di ricostruire ogni anno la fotografia del settore dell'usato con particolare attenzione alle potenzialità di prevenzione dei rifiuti connesse a un possibile riordino e sviluppo del settore dell'usato. Per le sue ricadute in termini di prevenzione dei rifiuti, Federambiente collabora da tempo con la Rete Nazionale degli Operatori dell'Usato sperimentando in alcune città distribuite su tutto il territorio nazionale possibili sinergie tra il settore dell'usato e quello della gestione dei rifiuti. Obiettivo della sperimentazione è trovare formule e modelli di collaborazione che consentano a un numero significativo di beni non ancora arrivati al naturale fine vita di non entrare prematuramente nel ciclo di gestione dei rifiuti (diventando così un costo per la collettività) ma sostenere le filiere della solidarietà e/o l'economia di un settore – come l'usato – a forte connotazione sociale.

#### **5.6.3. Rapporto nazionale sul riutilizzo 2014**

Il Ministero dell'Ambiente ha patrocinato il *Rapporto nazionale sul riutilizzo 2014*, realizzato dal Centro di Ricerca Economica e Sociale *Occhio del Riciclone*. Il rapporto è stato presentato martedì 25 novembre 2014 all'interno del convegno *L'Italia del riutilizzo: verso un uso efficiente delle risorse*, organizzato da Federambiente, Legambiente, Rete Nazionale degli Operatori dell'Usato e Occhio del Riciclone.

Partendo da un quadro aggiornato della realtà del mercato dell'usato e delle sperimentazioni e dei progetti pilota che si stanno moltiplicando sul territorio nazionale, l'incontro – a cui ha partecipato lo stesso Ministero dell'Ambiente – ha voluto spingere Aziende di Igiene Ambientale, Società Civile, Operatori del Riutilizzo e Pubbliche Amministrazioni a confrontarsi in modo collaborativo perché procedimenti, iter autorizzativi e nuove regole siano messi a punto per andare incontro alle esigenze di ciascuno. Obiettivo è

stato anche quello di elevare il livello del dibattito pubblico sul tema affinché il legislatore e il Ministero dell'Ambiente potessero trovare spunti utili a produrre le indicazioni più adeguate a rendere riutilizzo e preparazione al riutilizzo realtà diffuse e capaci di generare macro risultati in ambito ambientale, occupazionale, economico e sociale.

#### 5.6.4. Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti – seconda edizione

Anche quest'anno Il Ministero dell'Ambiente ha concesso il proprio patrocinio al *Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti* organizzato da Federambiente e Legambiente e giunto alla sua seconda edizione. Il Ministero ha inoltre rinnovato la propria disponibilità a partecipare ai lavori della Commissione valutatrice che, oltre a un rappresentante di Federambiente e di Legambiente, sarà composta dalle seguenti personalità:

Avv. Maurizio Pernice	Direttore Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche Ministero dell'Ambiente
Dott. Andrea Bianchi	Direttore Generale politiche industriali e competitività Ministero dello Sviluppo Economico
Prof. Andrea Segrè	Professore Ordinario di "Politica Agraria Internazionale e Comparata Università di Bologna e Presidente Comitato tecnico Scientifico per l'implementazione e lo sviluppo del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti
On. Ermete Realacci	Presidente Commissione Ambiente della Camera dei Deputati
On. G. Filippo Maria Marinello	Presidente Commissione Ambiente del Senato della Repubblica
Luigi Spagnoli	Presidente Commissione Ambiente ANCI
Arch. Antonio Minetti	Dirigente Area Territorio e Ambiente Regione Marche
Dott.ssa Rosanna Laraia	Direttore Servizio Rifiuti ISPRA
Prof. Marco Frey	Professore ordinario di Economia e Gestione delle imprese" Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa e Direttore dell'Istituto di Management della Scuola Sant'Anna di Pisa

La Commissione si riunirà nei prossimi giorni per rilasciare il proprio verdetto nelle prime settimane del prossimo anno.

Anche se non ancora elaborati nel dettaglio, i dati raccolti dalla seconda edizione mostrano un crescente interesse e adesione all'iniziativa: 120 candidature ricevute da parte di 94 soggetti rappresentanti principalmente dalle Pubbliche amministrazioni (40 iniziative candidate), seguite dal Terzo settore (28 iniziative candidate), dalle imprese di igiene ambientale (26 iniziative candidate), quindi le imprese (17 iniziative candidate), le scuole (4 iniziative candidate) e le realtà non riconducibili a nessuna delle precedenti categorie (5 iniziative candidate).

L'iniziativa – ricordiamolo – ha tra i suoi obiettivi quello di fornire un quadro aggiornato dello stato dell'arte delle iniziative strutturate di prevenzione dei rifiuti attive sul territorio nazionale e individuare le esperienze di eccellenza che potrebbero fornire idee, strumenti e modelli estendibili su scala.

### 5.6.5 - Premio Vivere a Spreco Zero - seconda edizione

Il Ministero dell'Ambiente ha concesso il patrocinio alla seconda edizione del *Premio Vivere a Spreco Zero*, dedicato alle buone pratiche di prevenzione degli sprechi alimentari, promosso da Last Minute Market nell'ambito della campagna "Un anno contro lo spreco".

Il Premio è stato interamente dedicato nel 2014 al tema della prevenzione degli sprechi alimentari con l'obiettivo di valorizzare e condividere le migliori iniziative messe in campo da soggetti pubblici e privati. L'invito a dotarsi di strumenti adeguati per la condivisione e la valorizzazione delle buone pratiche di prevenzione degli sprechi alimentari daltronde, è già presente nella Risoluzione del parlamento europeo sullo spreco alimentare<sup>1</sup> e nelle "Guidelines on the preparation of food waste aprevention programme". Va evidenziato inoltre quanto indicato al Par. 5.4 del Piano nazionale di Prevenzione dei Rifiuti, che prevede la realizzazione di un "Portale della prevenzione dei rifiuti" e di una banca dati di "buone pratiche" che potrebbe arricchirsi anche delle misure relative alla prevenzione degli sprechi alimentari individuate nell'ambito del premio. La cerimonia di premiazione, alla presenza del Ministro dell'Ambiente Gian Luca Galletti, si è svolta a Bologna il 24 Novembre 2014, a valle dell'incontro internazionale sul tema dello spreco alimentare "Stop Food Waste, Feed the Planet. La Carta di Bologna contro gli sprechi alimentari".

La selezione dei progetti vincitori è stata affidata ad una giuria composta da:

- Andrea Segrè: presidente di Last Minute Market; presidente del Comitato tecnico scientifico per l'attuazione del Piano Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti;
- Paolo Azzurro, ricercatore del DISTAL (UNIBO) curatore del premio e membro della segreteria tecnico-scientifica del PINPAS;
- Marco Fratoddi, direttore della rivista "La Nuova Ecologia" di Legambiente e segretario generale di FIMA (Federazione Italiana Media Ambientali);
- Massimo Cirri, conduttore di "Caterpillar", programma radiofonico di RAI-Radio2;
- Antonio Cianciullo, giornalista di "la Repubblica".

I progetti selezionati sono stati individuati a partire dal lavoro di screening realizzato dalla segreteria tecnico-scientifica del PINPAS<sup>4</sup> sulle iniziative segnalate dai membri della Consulta durante la prima fase di consultazione avviata il 5 febbraio 2014.

I principali criteri di valutazione adottati sono indicati nel seguito:

#### Aspetti di carattere generale

- completezza e accuratezza della documentazione trasmessa;
- pertinenza delle misure descritte rispetto al tema della prevenzione degli sprechi alimentari;

#### Aspetti specifici relativi alle misure descritte

- A. Riproducibilità/trasferibilità delle misure adottate in altri contesti;
- B. Ampiezza del campo di intervento (es. integrazione di un mix di misure di prevenzione);
- C. Misurabilità dei risultati e presenza di procedure di monitoraggio documentate;
- D. Entità della riduzione dello spreco alimentare conseguita;
- E. Ricadute ambientali e sociali complessive (positive e negative) delle misure adottate;

- F. Innovatività delle iniziative messe in atto;  
 G. Diffusione (in termini geografici e/o di target raggiunto) e significatività;  
 H. Sostenibilità nel tempo dell'iniziativa e continuità (non episodicità) delle azioni intraprese;  
 I. Efficienza/efficacia nell'uso di (eventuali) risorse economiche pubbliche;  
 J. Modalità di comunicazione adottate;  
 K. Grado di coinvolgimento degli stakeholder (dipendenti, clienti, fornitori, istituzioni, società civile etc...)

### Categorie del premio

Il Premio si articolava in 3 categorie in funzione della tipologia di soggetto promotore/attuatore (imprese, enti locali, terzo settore) e una categoria "speciale" ("Green & Young") in relazione alla tipologia di iniziativa realizzata. La categoria "Green & Young" riprende lo "slogan" scelto per la versione 2014 della campagna "Un anno contro lo spreco" promossa da Last Minute Market. Concorrono in questa categoria i progetti e le iniziative che si rivolgono ai bambini e ai ragazzi in età scolare (fino ai 18 anni di età) volti a favorire una maggiore consapevolezza degli impatti sociali e ambientali degli sprechi di cibo.

### Vincitori e menzioni speciali

Categoria	Progetti vincitori
Categoria "Green & Young"	• Associazione Aleph: Progetto "EXPOsto di gusto"
	• ActionAid: Progetto "IO MANGIO TUTTO"
Categoria "terzo settore"	• Associazione Servizi per il Volontariato di Modena (ASVM): Progetto Portobello
Categoria "enti locali"	• Regione Piemonte/Valle d'Aosta: Progetto "Una buona occasione"
	• Provincia autonoma di Trento: Progetto "Ri-gustami a casa"
	• Comune di Jesi: Progetto "Tavolo della solidarietà"
Categoria "imprese"	• QUI GROUP: Progetto "Pasto Buono"
	• ANCC-COOP: Progetto "Brutti ma Buoni/Buon Fine/Spreco Utile"
Menzioni speciali	• Confagricoltura: Progetto EcoCloud
	• Regione autonoma Friuli Venezia Giulia: Progetto "Prevenzione e riduzione dei rifiuti mediante il riutilizzo a fini sociali di prodotti invenduti"
	• Provincia di Pesaro-Urbino: Progetto "Basta Sprechi"

Le schede dei progetti vincitori e delle menzioni speciali sono disponibili al seguente indirizzo:  
<http://bit.ly/premiovivereasprecozero2014>

## 6. Comitato tecnico scientifico per l'implementazione e lo sviluppo del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti: criteri operativi e metodologici per il programma di lavoro

Sulla base di quanto riportato nel Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti (di seguito PNPR) e nelle linee guida europee finalizzate alla redazione dello stesso, alla luce di quanto discusso nel primo incontro del Comitato si riporta un primo schema di programma di lavoro del Comitato, anche ai fini dell'inclusione dello stesso, come parte integrante, all'interno della relazione che il Ministero deve presentare alle Camere ai sensi del comma 1bis dell'art.180 del 152/06.

### 6.1. Approccio metodologico

Per affrontare, in una prima fase, la vasta e multiforme materia oggetto dei lavori si intende strutturare l'azione del Comitato in **attività trasversali** che sostanziano e supportano il lavoro da svolgere su **macrotemi**, e successivamente (a valle di ulteriore discussione nel Comitato) declinare questi in **azioni e flussi prioritari**. Quelle definite "trasversali" sono attività che si immaginano preliminari e soprattutto parallele al lavoro del Comitato nell'ambito di ciascuna tematica. La loro utilità è quella di garantire pertinenza, operatività ed efficacia alle misure programmate. Per macrotemi si intende ambiti tematici più o meno omogenei (per tipologia di soggetti coinvolti, strumenti utilizzati, competenze richieste ecc.), per lo più identificabili con le misure generali del PNPR, e nel cui orizzonte ci si propone di definire progressivamente gli strumenti e le misure in grado di intervenire contemporaneamente su più flussi di rifiuti.

All'interno di questa impostazione, dovendo necessariamente selezionare dei filoni di attività sui quali cominciare a lavorare, si prendono a riferimento innanzitutto i contenuti del PNPR<sup>58</sup> e quanto discusso nella prima riunione e riportato nel verbale della stessa anche alla luce delle conoscenze/esperienze personali dei singoli componenti e dei limiti di risorse del Comitato.

Dopo aver strutturato e avviato le attività trasversali e quelle relative ai macrotemi come ipotizzati nel successivo paragrafo, ci si propone di individuare le azioni relative ai flussi di beni/rifiuti prioritari, da selezionare tra quelli individuati dal PNPR<sup>59</sup>.

Ad esempio alcuni criteri di scelta potranno essere:

- priorità contenute nel PNPR
- significatività in termini di peso e/o di pericolosità dei flussi
- potenziale di riduzione dei flussi
- azioni di efficacia già sperimentata (best practice)
- azioni a breve scadenza senza costi eccessivi
- esperienza specifica dei singoli Membri del Comitato
- flussi scarsamente indagati dal punto di vista della prevenzione

<sup>58</sup> Misure generali ex PNPR: Produzione sostenibile, GPP, Riutilizzo, Informazione sensibilizzazione ed educazione, Strumenti economici, fiscali e di regolamentazione, Promozione della ricerca

<sup>59</sup> Misure specifiche per flussi prioritari ex PNPR: Rifiuti biodegradabili, Rifiuti cartacei, Rifiuti da imballaggio, RAEE, Rifiuti da costruzione e demolizione

Dal punto di vista operativo, vista la complessità della materia è necessario individuare dei coordinatori delle attività trasversali e dei referenti dei macrotemi qui ipotizzati nonché garantire una costante interazione tra le diverse tematiche. Inoltre, considerata la continua evoluzione della materia in questione, è indispensabile da un lato un continuo aggiornamento conoscitivo (attività trasversale 1) e dall'altro impostare il programma di lavoro come uno strumento flessibile e adeguabile, in maniera condivisa, agli sviluppi dell'attività del Comitato nel corso del tempo.

Infine è importante verificare e valutare attentamente i punti di convergenza e/o sovrapposizione che il lavoro del Comitato ha, o potrebbe avere, con altri organi istituzionali e quindi confrontarsi con gli stessi preventivamente (ad esempio con ISPRA sull'attività informativa e di monitoraggio, con il Tavolo delle Regioni per il monitoraggio della programmazione regionale e con i Gdl ministeriali che stanno affrontando tematiche di interesse per il Comitato quali ad esempio riutilizzo, eco fiscalità e comunicazione ambientale).

Sarebbe infine importante tradurre i risultati del lavoro del CTS non solo con una relazione annuale, ma con periodiche proposte legislative.

## 6.2. Criteri operativi per il programma di lavoro

Si riporta innanzitutto uno schema sintetico della struttura del PNPR con il dettaglio delle misure in esso contenute:

### Misure generali

- Produzione sostenibile
- GPP
- Riutilizzo
- Informazione sensibilizzazione ed educazione
- Strumenti economici, fiscali e di regolamentazione
- Promozione della ricerca

### Misure specifiche per flussi prioritari

- Rifiuti biodegradabili
- Rifiuti cartacei
- Rifiuti da imballaggio
- RAEE
- Rifiuti da costruzione e demolizione

Vengono quindi dettagliate le attività trasversali, poi descritte nel dettaglio.

1. Aggiornamento della base conoscitiva
2. Integrazione e coerenza - Valutazione delle sinergie con altre politiche e normative
3. Implementazione e monitoraggio del Programma

Le attività 1 e 3 sono da approfondire in collaborazione con ISPRA, visto il ruolo dell'Istituto nella elaborazione e raccolta dei dati sui rifiuti, nonché i compiti ad esso assegnati dal PNPR.

#### 6.2.1. Attività trasversale 1: aggiornamento della base conoscitiva

Ai fini dei lavori del Comitato si ritiene opportuno ampliare, approfondire e soprattutto aggiornare la base conoscitiva che sottende il PNPR e che consentirà di sviluppare al meglio la programmazione in materia di prevenzione dei rifiuti e l'implementazione delle politiche già delineate dal Programma nazionale<sup>60</sup>. A tal fine i lavori dovrebbero riguardare:

- la definizione dello stato dell'arte della programmazione europea e regionale in materia di prevenzione<sup>61</sup> (aspetto critico su cui tornare), tenendo in considerazione che le Regioni avrebbero dovuto recepire le indicazioni del PNPR entro prossimo il 7 ottobre.

<sup>60</sup> Al riguardo molto lavoro è già stato svolto per la redazione e l'aggiornamento delle *Linee guida sulla prevenzione dei rifiuti urbani* (Federambiente-ONR) e la preparazione del documento tecnico *Verso il programma nazionale di prevenzione*, realizzato con il coordinamento di Federambiente da uno specifico gruppo di lavoro. Tuttavia, i quattro anni che ci separano dalle ultime ricerche richiedono inevitabilmente un serio lavoro di aggiornamento.

<sup>61</sup> Cfr. in proposito il capitolo 7 del Rapporto Rifiuti Urbani 2014 dell'ISPRA.

- la definizione, di concerto con ISPRA, di “linee guida” di riferimento che stabiliscano le modalità di conduzione dell’analisi, le informazioni da portare alla luce (es. le misure di prevenzione previste, i target adottati, le risorse messe a disposizione, la presenza o meno di strumenti di monitoraggio, gli indicatori utilizzati, etc.), anche in previsione di rendere tali contenuti/informazioni facilmente consultabili (e aggiornabili) sul WEB all’interno del (futuro) Portale Nazionale sulla Prevenzione dei Rifiuti;
- la definizione del quadro aggiornato delle politiche, delle norme, degli strumenti applicativi;
- la definizione del quadro aggiornato delle iniziative (best practice) sul territorio nazionale<sup>62</sup> e in Europa.

### **6.2.2. Attività trasversale 2: Integrazione e coerenza - Valutazione delle sinergie con altre politiche e normative**

In considerazione dell’attuale mancanza di risorse a supporto dell’attività del Comitato, è necessario cercare di sfruttare più possibile ciò che già esiste – e che per questo è importante indagare – non solo nel settore ambientale e in quello dei rifiuti, ma anche in tutti gli altri settori rilevanti per la produzione di rifiuti. Le Linee guida della Commissione europea<sup>63</sup> chiamano detta attività «integrazione» (orizzontale, verticale e lungo le fasi del ciclo di vita) e «coerenza» (i.e. reciproco richiamo e rinforzo) di politiche e norme – ambientali e non – che attualmente non parlano sufficientemente fra loro.

Parallelamente all’aggiornamento delle conoscenze in materia di prevenzione, ai fini dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione del Comitato è necessario:

- avviare un’attenta valutazione di quali opportunità (sinergie) o ostacoli la prevenzione dei rifiuti può trovare nelle politiche e nelle norme già esistenti e in quelle in via di definizione, in campo ambientale ma anche in tutti gli altri settori rilevanti per la produzione di rifiuti e lo sviluppo del paese;
- prima di produrre nuove norme, intervenire puntualmente là dove le norme già esistenti non vengono (o non lo sono sufficientemente) applicate, oppure dove la loro applicazione produce ostacoli alla prevenzione dei rifiuti;
- intervenire su norme in progress (in fase di revisione o di nuova emanazione) sia a livello nazionale che europeo;

### **6.2.3. Attività trasversale 3: implementazione e monitoraggio**

Come richiesto dalla normativa europea<sup>64</sup>, nazionale e dallo stesso PNPR, è necessario adottare una procedura coerente ed efficace di monitoraggio dei risultati delle azioni di prevenzione anche ai fini della verifica del raggiungimento degli obiettivi.

#### **a) Indicatori e dati per il monitoraggio e la verifica dei target**

---

<sup>62</sup> Il *Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti*, promosso da Federambiente e Legambiente, ha anche questo obiettivo continuando in qualche modo il lavoro alla base della Banca Dati Federambiente sulle iniziative di prevenzione.

<sup>63</sup> *Preparing a Waste Prevention Programme*. Guidance document. October 2012:  
<http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Waste%20prevention%20guidelines.pdf>

<sup>64</sup> Direttiva 98/2008/CE, art. 29 par. 3

È necessario, in linea con quanto richiesto dal PNPR, definire indicatori di prevenzione misurabili in grado di:

- descrivere la situazione esistente
- misurare le evoluzioni della situazione anche ai fini della verifica dei target
- attribuire l'evoluzione registrata all'azione delle misure di prevenzione

Anche alla luce di quanto previsto in materia di "Food waste" nella Comunicazione 0397/2014 (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 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)<sup>65</sup>, sarebbe opportuno prevedere, di concerto con Enti quali ISPRA, Conai (Consorzio Nazionale Imballaggi), CIC (Consorzio Italiano Compostatori), metodologie di indagine (basate sull'analisi merceologica dei rifiuti) volte alla stima del quantitativo di "rifiuti alimentari" presenti nei rifiuti urbani (sia nella frazione da raccolta indifferenziata, sia nella frazione da RD dei rifiuti organici). Attualmente infatti, i dati ISPRA non consentono di monitorare nel tempo tale dato su scala nazionale.

Le tipologie di rifiuti già soggette ad analisi merceologiche routinarie, sulle quali ci si potrebbe inserire, sono le seguenti:

- frazione organica conferita ad impianti di compostaggio / digestione anaerobica (per valutare il contenuto di materiale non compostabile);
- raccolte differenziate (per valutare la presenza di frazioni estranee e determinare così i corrispettivi per le raccolte differenziate);
- RUR conferito a termovalorizzatori (per valutare l'incidenza dei rifiuti da imballaggio avviati a recupero energetico).

Con specifico riferimento alla frazione organica presente nel rifiuto residuo, ci si può ispirare alla metodologia austriaca (*Salhofer et al., 2008. Potentials for the prevention of municipal solid waste*), che ne prevede la suddivisione nelle 5 seguenti frazioni:

1. scarti di preparazione del cibo: scarti non edibili della preparazione di piatti a base di frutta, verdura, carne ecc. (es. ossa, pelli, gusci, parte interna insalata, fondi di caffè, bustine di tè ecc.)
2. avanzi: porzioni di cibo lasciate nel piatto o porzioni rimanenti di piatti pronti (es. spaghetti cotti, fetta di pane consumata parzialmente)

Cibo sprecato, di cui:

3. cibo in condizioni originarie: confezioni integre di prodotti alimentari, o intere porzioni di cibo senza imballaggio (es. ananas intero, vasetto di yogurt chiuso, piatti pronti, scatola uova intera ecc.);

---

<sup>65</sup> COM/2014/0397 final (24): «Tenuto conto degli effetti negativi causati dallo spreco di alimenti sull'ambiente è opportuno istituire un quadro che consenta agli Stati membri di raccogliere e comunicare dati comparabili sul livello di rifiuti alimentari in ciascun settore e prescrivere la stesura di piani nazionali di prevenzione dei rifiuti alimentari nell'intento di ridurre i rifiuti alimentari del 30% entro il 2025.»

4. cibo consumato solo parzialmente: mezze confezioni, mezze porzioni di cibo (es. un quarto di pagnotta, mezza confezione di latte o farina);
5. rifiuto organico senza cibo.

A tale scopo sono stati avviati dei contatti preliminari con CIC (Consorzio Italiano Compostatori), che effettua periodiche analisi della frazione organica conferita a impianti di compostaggio e digestione anaerobica, e con CONAI, che effettua le analisi del RUR conferito ai termovalorizzatori. Entrambi gli interlocutori hanno manifestato interesse/disponibilità ad avviare sperimentazioni in tal senso. L'obiettivo sarebbe quello di rendere obbligatoria l'inclusione di questo tipo di informazione (ovvero dell'entità in massa di rifiuto "evitabile", possibilmente suddiviso per classi merceologiche) in tutte le analisi dei rifiuti, allo scopo di quantificare gli ulteriori margini di prevenzione dei rifiuti.

Altri temi che necessitano di approfondimenti per giungere ad un corretto monitoraggio delle potenzialità delle attività di prevenzione, finalizzati a successive implementazioni all'interno del PNPR, sono i seguenti:

- Valutazione, per ciascuna azione di prevenzione dei rifiuti, dei risultati netti<sup>66</sup> di prevenzione e dei benefici ambientali netti (gli studi effettuati dal Politecnico di Milano per Regione Lombardia hanno consentito di quantificare tali benefici, restituendo così il dato netto di riduzione dei rifiuti e degli impatti ambientali. A titolo di esempio, l'utilizzo di acqua di rete in luogo di quella confezionata in bottiglie monouso può portare ad una riduzione dei rifiuti di solo lo 0,5%, ma a una riduzione del Global Warming Potential – GWP di ben il 13%). L'obiettivo è quello di giungere a quantificare, per ciascuna attività di prevenzione, una stima della riduzione netta perseguibile e non unicamente di quella lorda.
- Ruolo del packaging alimentare innovativo nei confronti della prevenzione dello spreco alimentare, grazie all'incremento della shelf life dei prodotti.

Una volta individuati degli indicatori rappresentativi, diventa quindi necessario individuare un meccanismo nazionale di raccolta e valutazione dei dati sulla prevenzione organizzato e sistematizzato come quello da anni vigente relativo alla produzione e gestione dei rifiuti e che è alla base dell'annuale Rapporto Rifiuti ISPRA. Tra l'altro il PNPR già individua l'ISPRA come l'organismo che fornisce la base dati ai fini delle attività previste dallo stesso. Pertanto si potrebbe immaginare una modifica del MUD per la raccolta di dati (qualitativi e quantitativi) sulle attività di prevenzione messe in atto da tutti i soggetti coinvolti, dai produttori di rifiuti speciali ai Comuni affinché annualmente l'ISPRA possa elaborarli e valutarli in rapporto agli obiettivi fissati dal PNPR.

Si evidenzia al riguardo che il MUD nella suo attuale layout (per quanto in modo ancora "rigido") consente di raccogliere (nella scheda comuni) informazioni relative ad alcune iniziative di prevenzione (diffusione del compostaggio domestico, pratiche di acquisti verdi, ecc.).

In proposito la Regione Lombardia, che in Italia vanta uno dei primi programmi regionali di prevenzione dei rifiuti (2009), può costituire, sul piano metodologico, un utile esempio per ciò che riguarda:

---

<sup>66</sup> Per risultati "netti" si intende quelli che includono non solo la quantità di rifiuto evitata grazie all'attività di prevenzione, ma anche quella inevitabilmente aggiunta a seguito della modalità alternativa di erogazione del medesimo servizio. A titolo di esempio, l'erogazione di detersivi sfusi comporta da un lato la riduzione dei flaconi monouso, dall'altro l'aggiunta dei flaconi riutilizzabili che prima o poi diventeranno anch'essi rifiuti

- il monitoraggio dell'efficacia, degli impatti, dei costi e dei benefici delle politiche di prevenzione dei rifiuti;
- l'utilizzo degli risultati del monitoraggio per orientare la nuova pianificazione in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti;
- l'individuazione di best practice e la misurazione delle loro performance (ambientali, economiche ecc.) ai fini del benchmarking comunitario.

#### **b) Indicatore di coordinamento tra programma nazionale e programmi regionali**

Ai fini dell'attuazione del PNPR è importante affrontare la questione del coordinamento tra programma nazionale e programmi regionali (cosa che forse sarà oggetto del Tavolo tra Ministero e Regioni). Infatti:

- spesso i programmi regionali di prevenzione non hanno gli stessi obiettivi di quello nazionale, o perché sono stati adottati prima (es. Sicilia, Sardegna, Umbria ecc.), o perché hanno dovuto rispondere agli obiettivi di riduzione dettati dai Programmi regionali di gestione dei rifiuti, di cui rappresentano un capitolo (es. Campania). Ciò ha portato alla scelta di indicatori e metodi di misurazione diversi (kg/ab\*a; tonnellate di rifiuti evitate; rifiuti totali/unità di PIL), rendendo difficile, a livello centrale, l'integrazione dei dati e il raccordo con gli obiettivi nazionali. Senza un'uniformazione degli obiettivi, degli indicatori, dei metodi di misurazione e calcolo, sarà certo possibile rapportare la produzione regionale di rifiuti al PIL, o ai consumi delle famiglie, ma diventerà difficile verificare l'efficacia e il contributo di ogni programma regionale al raggiungimento dell'obiettivo nazionale;
- alcuni PRPR includono nel raggiungimento dei propri obiettivi i risultati di misure che il PNPR non considera "di prevenzione" (es. compostaggio domestico)<sup>67</sup>,

### **6.3. Macrotematiche**

Si elencano di seguito le macrotematiche di intervento, poi dettagliate nei paragrafi successivi.

- **Lotta allo spreco alimentare**
- **Ecofiscalità**
- **Riutilizzo**
- **Comunicazione**
- **Responsabilità Estesa del Produttore**

#### **6.3.1. Lotta allo spreco alimentare – riduzione dei rifiuti biodegradabili**

Per la trattazione di questa tematica si faccia riferimento ai lavori del PINPAS descritti nel precedente capitolo 5.1.

#### **6.3.2. Ecofiscalità**

---

<sup>67</sup> Inoltre, alcuni piani non includono delle misure indicate dal PNPR

Il PNPR individua, oltre all'EPR, tre linee di attività prioritarie nel campo dell'ecofiscalità<sup>68</sup> che prevedono anche modifiche alla normativa nazionale di settore:

- a) implementazione della tariffa puntuale;
- b) revisione dei meccanismi di tassazione dei conferimenti in discarica e aumento della quota del tributo che le Regioni devono destinare alla promozione di misure di prevenzione dei rifiuti;
- c) introduzione di sistemi fiscali o di finanziamento premiali per processi produttivi ambientamenti più efficienti e a minor produzione di rifiuto.

Si ritiene prioritario orientare nel senso della prevenzione l'uso degli strumenti tariffari e fiscali già vigenti nel settore dei rifiuti e in tutti gli altri ambiti significativi per la produzione dei rifiuti, con l'obiettivo di:

1. modificare gradualmente il quadro delle convenienze;
2. garantire il rispetto del principio "chi inquina paga" (come l'Europa ci chiede a più riprese);
3. garantire un "gettito" a sostegno delle politiche di prevenzione senza il quale molte delle misure previste dai programmi rischiano di rimanere sulla carta.

#### **a) Tariffa puntuale**

Sarebbe importante accelerare l'elaborazione e l'adozione del regolamento ministeriale che stabilirà i criteri e le modalità di applicazione della tariffa puntuale (e, a tal fine, coordinarsi con i GdI ministeriali che stanno lavorando sul tema<sup>69</sup>), nonché prevedere lo stanziamento di fondi a sostegno della sua applicazione sul territorio nazionale (laddove i bacini di utenza e i sistemi di raccolta ne consentono una razionale applicazione). In Federambiente c'è un gruppo di lavoro sul tema.

Il Piano economico e finanziario definisce le componenti che nel loro insieme compongono il costo della gestione integrata dei rifiuti, poi attribuito agli utenti raggiunti dal servizio attraverso la tariffa. Nell'ambito della previsione di un nuovo regolamento che definirà i costi da coprire con la tariffa, sarebbe importante proporre l'inserimento, tra le componenti di costo, anche di alcune delle spese a supporto delle iniziative di prevenzione relative al territorio coperto dal servizio. Più che un mero costo le iniziative di prevenzione potrebbero essere considerate come un investimento strategico in quanto – se opportunamente progettate e implementate – potrebbero comportare ricadute positive non solo in termini ambientali ma anche di efficienza del servizio offerto ai cittadini e, quindi, contribuire nel medio-lungo periodo a una possibile riduzione o stabilizzazione dei costi del servizio.

#### **b) Ecotassa sullo smaltimento**

---

<sup>68</sup> Nella Relazione n.20/2012 la Corte dei Conti europea invitava gli Stati membri a «introdurre strumenti economici nella gestione dei rifiuti per promuovere la prevenzione e il riciclo, in particolare attraverso una tassa sullo smaltimento dei rifiuti, regimi "paghi quanto butti" e altri incentivi nelle tariffe pagate dalle utenze domestiche», aggiungendo che «il mancato rispetto del principio "chi inquina paga" dovrebbe dar luogo all'applicazione di tassi di aiuto ridotti».

<sup>69</sup> Cfr. D.M. 358 del 13/12/2013 in riferimento all'istituzione di un gruppo di studio articolato in task force tematiche, tra cui una con l'obiettivo di «definire strumenti e meccanismi innovativi di finanziamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani – tasse o tariffe».

Laddove – come il più delle volte accade – non sono disponibili fondi a supporto dei programmi di prevenzione, le Regioni trovano difficoltà a coinvolgerle i Comuni nell’attuazione delle misure pianificate. In questo ci si propone di richiamare le Regioni al rispetto della legge 28 dicembre 1995, n. 549 che, all’articolo 3, istituisce il tributo speciale sullo smaltimento in discarica dei rifiuti chiamato anche eco-tassa. Il comma 27 del sopracitato articolo stabilisce infatti che il tributo, dovuto alle Regioni, preveda una quota del 20% da destinare «a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia (con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche)». Poiché tale quota viene quasi sempre assorbita dalla fiscalità generale, basterebbe richiamare le Regioni al rispetto della norma stabilendo, se del caso, la quota minima all’interno del 20% da destinare al sostegno delle misure di prevenzione. Va da sé che il gettito che ne deriverebbe potrebbe essere utilizzato dalle Regioni anche per una migliore pianificazione in materia di prevenzione e il coinvolgimento di altri soggetti (es. imprese) nelle misure previste.

Tale intervento si ipotizza comunque successivo a una preliminare indagine conoscitiva volta a reperire informazioni aggiornate dalle Regioni sulle modalità di utilizzo della quota del 20% da destinare «a favorire la minore produzione di rifiuti...». Sulla base dei risultati di questa indagine potrà essere avanzata anche l’ipotesi di chiedere alle Regioni di rendicontare periodicamente sulle modalità di impiego di tale quota.

**c) Introduzione di sistemi fiscali o di finanziamento premiali per processi produttivi ambientamenti più efficienti e a minor produzione di rifiuto - spunti di riflessione**

È il terzo tema di eco fiscalità individuato come prioritario dal PNPR. Sarebbe interessante iniziare a riflettere, come stanno facendo in Francia<sup>70</sup> o in Inghilterra<sup>71</sup>, sulla possibilità di applicare:

- una tassa sui prodotti ad alto impatto ambientale (ad es. usa e getta) non coperti da EPR (attualmente solo alcuni produttori sostengono il costo del fine vita di ciò che immettono sul mercato);
- IVA agevolata per tutte le attività di prevenzione, per i prodotti ottenuti con materiale riciclato e sanzioni per la non applicazione del GPP;
- aliquote IVA differenziali sulla base dell’impatto ambientale dei prodotti in commercio;
- premialità/agevolazioni fiscali per le aziende che si impegnano in attività di ricerca e sviluppo, eco design, prevenzione rifiuti, riparano le merci o ne promuovono il riutilizzo, ecc;
- periodi minimi di garanzia più estesi per alcune tipologie di prodotti di consumo.

A questo proposito ci si propone di confrontarsi con gli eventuali risultati del gruppo di studio ex D.M. 358 del 13/12/2013 che aveva l’obiettivo di «avanzare delle valutazioni sulle metodologie nazionali e internazionali nel campo della fiscalità ambientale».

### 6.3.3. Riutilizzo

È sempre più chiaro, a livello nazionale ed europeo, il potenziale economico, ambientale e sociale del riutilizzo. Diventa per questo importante accelerare l’iter che dovrebbe portare all’emanazione dei decreti

<sup>70</sup> [http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/IMG/pdf/CFEcolo\\_Avis\\_dechets\\_Bilans\\_et\\_propositions-2.pdf](http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/IMG/pdf/CFEcolo_Avis_dechets_Bilans_et_propositions-2.pdf)

<sup>71</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmenvaud/214/214.pdf>

ministeriali previsti dal comma 2 dell'art. 180-bis del D.lgs 152/06 (e richiamati dallo stesso Programma nazionale di prevenzione). D'altra parte la norma definisce bene gli obiettivi dei decreti in questione:

1. favorire la progettazione di beni più durevoli anche attraverso la loro riparabilità e riutilizzo (ciò vale in particolare per i RAEE, ma anche, in caso di eventuale estensione dell'EPR, per i rifiuti di mobili e i tessili, come dimostrato dal caso francese);
2. definire le modalità operative per la costruzione di centri e reti accreditati di riparazione e riutilizzo in sinergia con i centri di raccolta dei rifiuti urbani (l'accreditamento degli operatori è una questione cruciale, come d'altra parte la definizione di procedure e standard per la riparazione che consentano di fornire una qualche forma di garanzia);
3. la definizione di procedure autorizzative semplificate e di un catalogo di prodotti e rifiuti sottoponibili a riutilizzo e preparazione per il riutilizzo.

Sul tema si evidenziano inoltre i seguenti stakeholder a livello nazionale: Rete ONU, progetto (Life +) PRISCA, Regione Marche.

#### **6.3.4. Comunicazione (informazione, educazione, sensibilizzazione)**

Il Portale nazionale sulla prevenzione previsto tra le azioni del PNPR, se adeguatamente ideato e popolato, è un ottimo strumento di supporto all'informazione, all'educazione, alla sensibilizzazione e perfino alla formazione. Occorrere iniziare a lavorare alla sua ideazione e costruzione, anche perché esso potrebbe mettere a disposizione strumenti e percorsi specifici, utili a coinvolgere le diverse categorie di stakeholder (cittadini, alunni e studenti, consumatori, attività produttive, P.A). Il tema degli strumenti (guide, decaloghi, siti internet, contenuti grafici, video, applicazioni ecc.) è molto importante anche perché consente agli attori sul territorio di appropriarsi di concetti e messaggi e diffonderli a loro volta.

A tal fine è però necessario capire preliminarmente su quali e quante risorse (umane, tecniche ed economiche) si possa contare per la progettazione, realizzazione e gestione/mantenimento nel tempo del portale. Il portale può essere un mero contenitore di informazioni/contenuti con una gestione centralizzata oppure un luogo "vivo" con un ruolo attivo (es. nell'aggiornamento e nella condivisione delle informazioni come nella definizione delle misure da adottare) dei soggetti ai quali si rivolge. A seconda della "complessità" del sistema che si vuole realizzare cambiano ovviamente i costi e le risorse necessarie per le tre fasi di progettazione, realizzazione e gestione. Un altro punto importante sarà comprendere come valorizzare/integrare/aggiornare il lavoro già fatto da Federambiente all'interno del proprio portale sulla prevenzione dei rifiuti <http://www.federambiente.it/prevenzione>

Infine da ricordare come esistono già campagne di comunicazione e sensibilizzazione a livello europeo e nazionale (*La Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti*; *Generation Awake* della Commissione europea; *Il premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti*, promosso da Federambiente e Legambiente; *Un anno contro lo spreco* ecc.). Queste iniziative, quasi tutte partecipate o patrocinate dal Ministero, potrebbero essere utilmente coordinate anche con l'obiettivo di potenziare il messaggio all'interno del Portale.