

**Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**

---

**Relazione alle Camere recante l’aggiornamento al 31 dicembre 2016**

**del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti**

**ai sensi dell’art. 180 comma 1-*bis* del D.lgs 152/06**

---

---

## Indice

---

### **Premessa**

#### **1. Il contesto europeo**

- 1.1 La prevenzione dei rifiuti nelle politiche ambientali europee
- 1.2 Il Piano di azione per l'economia circolare "*Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy*"
- 1.3 La proposta di revisione della Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti
- 1.4 La pianificazione europea in materia di prevenzione dei rifiuti

#### **2. Inquadramento normativo**

- 2.1. La Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti
- 2.2. La normativa nazionale in materia di prevenzione dei rifiuti
  - 2.2.1. Il D.lgs. 152/2006, "Testo unico ambientale"
- 2.3. Il Programma Nazionale di Prevenzione dei rifiuti

#### **3. Monitoraggio del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti**

- 3.1. Pianificazione territoriale
- 3.2. Monitoraggio degli obiettivi di prevenzione
  - 3.2.1 Considerazioni sul monitoraggio

#### **4. Le Attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**

- 4.1. Interventi normativi
- 4.2. Bandi pubblici
- 4.3 Altre iniziative
  - 4.3.1 Settimana Europea per la riduzione dei rifiuti 2016
  - 4.3.2 European Clean Up Day 2016

#### **5. Le Attività del Comitato Tecnico Scientifico ex D.M. 8 luglio 2014, n.185**

- 5.1. La relazione di cui all'art.3 del D.M. 8 luglio 2014, n.185
  - 5.2. Il lavoro di supporto al Ministero dell'Ambiente
  - 5.3. Le audizioni di soggetti pubblici e stakeholder
  - 5.4. Ecomondo 2016: convegno sulle strategie di prevenzione dei rifiuti
-

---

Allegati

---

- a. Relazione conclusiva SERR 2016
- b. Relazione conclusiva ECUD 2016.
- c. Programma convegno prevenzione rifiuti CTS, ECOMONDO 2016

## 1. Il contesto europeo

### 1.1. La prevenzione dei rifiuti nelle politiche ambientali europee

Negli ultimi anni il tema della prevenzione dei rifiuti è entrato a pieno titolo nelle politiche europee sull'uso efficiente delle risorse<sup>1</sup> e lo sviluppo di un'economia circolare.

Il VII Programma di azione per l'ambiente – *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*<sup>2</sup> 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.

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 stima<sup>3</sup> 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,

<sup>1</sup> 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*.

<sup>2</sup> Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013.

<sup>3</sup> AMEC et al., *The opportunities to business of improving resource efficiency*, 2013.

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.

Il 2 dicembre 2015, 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 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 alla 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 essenziali<sup>4</sup>, 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

---

<sup>4</sup> 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.

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 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.

### **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 schematizzata nel riquadro sottostante. 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.

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><i>Articolo 9</i> <i>Prevenzione dei rifiuti</i></p> <p><i>1. Gli Stati membri adottano misure volte a evitare la produzione di rifiuti. Tali misure:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>– incoraggiano l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, riparabili e riciclabili;</i></li> <li><i>– 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;</i></li> <li><i>– incoraggiano la creazione di sistemi che promuovano attività di riutilizzo, in particolare per le apparecchiature elettriche ed elettroniche, i tessili e i mobili;</i></li> <li><i>– 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;</i></li> <li><i>– 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.</i></li> </ul> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>4. La Commissione può adottare atti di esecuzione per</i></p>

	<p><i>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 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</p> <p><b>Programmi di prevenzione dei rifiuti</b></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. 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.</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</p> <p><b>Programmi di prevenzione dei rifiuti</b></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.

Alla fine del 2016, l'EEA ha pubblicato il rapporto annuale sullo stato della pianificazione degli Stati membri in materia di prevenzione dei rifiuti con un focus sulla prevenzione dei rifiuti pericolosi. Il Rapporto "*Prevention of hazardous waste in Europe- the status in 2015*", il terzo pubblicato dall'EEA<sup>5</sup>, analizza 30 programmi nazionali e regionali adottati alla data del 31 dicembre 2015.

Dal report dell'EEA risulta, tra le altre informazioni, che nel 2012 i rifiuti pericolosi rappresentavano il 4% circa dei rifiuti totali generati (2.5 miliardi di tonnellate) nell'UE-28.

I volumi maggiori di rifiuti pericolosi sono generati dalla gestione dei rifiuti, dai settori delle costruzioni, miniere ed estrazione; problemi di qualità dei dati e cambiamenti nella classificazione dei rifiuti rischiamo di creare discontinuità nei trend che riguardano la produzione di rifiuti pericolosi.

---

<sup>5</sup> Il primo report dell'EEA, è "*Waste prevention in Europe-the status in 2013*" (EEA report n.9/2014), seguito da *Waste prevention in Europe – the status in 2014* (EEA Report 6/2015).

## 2. Inquadramento normativo

### 2.1 La Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti

In attesa che si chiuda il negoziato sulla proposta normativa presentata dalla Commissione il 2 dicembre 2015 e che le modifiche normative diventino 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)<sup>6</sup>, 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 rifiuti<sup>7</sup>.

La Direttiva opera un importante lavoro di definizione specificando cosa debba intendersi per «prevenzione»<sup>8</sup>, «riutilizzo»<sup>9</sup>, e «preparazione per il riutilizzo»<sup>10</sup>. 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;
- riciclaggio<sup>11</sup>;
- recupero<sup>12</sup>;
- smaltimento<sup>13</sup>;

<sup>6</sup> 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».

<sup>7</sup> Direttiva 98/2008/Ce considerando 1 e 26, e art. 14.

<sup>8</sup> 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».

<sup>9</sup> 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».

<sup>10</sup> 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».

<sup>11</sup> 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».

<sup>12</sup> 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 produttore<sup>14</sup>. 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».<sup>15</sup>

## 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 rifiuti<sup>16</sup>, 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»<sup>17</sup>, «riutilizzo»<sup>18</sup> e «preparazione per il riutilizzo»<sup>19</sup>, 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.

<sup>13</sup> 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».

<sup>14</sup> Direttiva 2008/98/CE, Art. 8.

<sup>15</sup> Direttiva 2008/98/CE, considerando (26).

<sup>16</sup> 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».

<sup>17</sup> 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».

<sup>18</sup> 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»

<sup>19</sup> 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 servire<sup>20</sup> 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 prevenzione<sup>21</sup> 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 Il Programma Nazionale di Prevenzione dei rifiuti

In attuazione dell'art.29 della Direttiva 89/2008/CE e seguendo le indicazioni delle Linee guida europee alla redazione dei programmi di prevenzione, con Decreto direttoriale del 7 ottobre 2013 (G.U. n. 245 del 18 ottobre 2013) il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato il *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*. Lo scopo del programma è dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Sulla base dei dati rilevati dall'ISPRA, il Programma fissa, rispetto ai valori registrati nel 2010, i seguenti obiettivi:

- riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL;
- riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL;
- riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di PIL.

Il documento inoltre elenca una serie di misure per il raggiungimento di tali obiettivi, suddividendole in misure di tipo generale, che agiscono contemporaneamente su più flussi di rifiuti, e misure dirette a specifici flussi di rifiuti. Tra le misure generali si trovano:

- Produzione sostenibile;
- Green Public Procurement;
- Riutilizzo;

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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».

- Informazione sensibilizzazione ed educazione;
- Strumenti economici, fiscali e di regolamentazione;
- Promozione della ricerca.

Mentre i flussi di rifiuti oggetto di misure specifiche sono:

- i rifiuti biodegradabili;
- i rifiuti cartacei;
- i rifiuti da imballaggio;
- i RAEE;
- i rifiuti da costruzione e demolizione.

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti prevede l'istituzione presso il Ministero dell'Ambiente di un tavolo di lavoro permanente con i soggetti pubblici e gli stakeholder attivi nell'attuazione delle misure previste con l'obiettivo di effettuare il monitoraggio del programma nazionale e di quelli regionali, individuare possibili criticità, correggere e aggiornare il programma attraverso la proposta di misure integrative, assicurare l'attività di benchmarking.

Il Programma dispone inoltre che entro un anno dalla sua adozione le Regioni recepiscano le indicazioni in esso contenute integrando i propri piani regionali di gestione.

### **3. Monitoraggio del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti**

#### **3.1 Pianificazione territoriale**

Di seguito sono rappresentati i dati di sintesi, aggiornati a ottobre 2016, dello stato di attuazione della pianificazione regionale sulla gestione dei rifiuti e il monitoraggio dell'adozione, da parte di Regioni o Province autonome, di piani o programmi di prevenzione della produzione dei rifiuti. In base al monitoraggio effettuato risulta che le regioni hanno adottato/approvato il Piano di gestione dei rifiuti; in alcuni casi i Piani risultano sottoposti alla procedura di valutazione ambientale strategica (come l'Abruzzo, la Calabria, il Friuli Venezia Giulia per il Piano di gestione dei rifiuti speciali e il Progetto di criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e smaltimento rifiuti, e la Campania per il piano di gestione dei rifiuti urbani). I piani risultano aggiornati negli ultimi 3 anni, ad eccezione del piano di gestione dei rifiuti del Lazio (2012), per il quale è previsto l'aggiornamento, e della Puglia che ha approvato il piano di gestione dei rifiuti urbani nel 2013.

Tutte le regioni hanno adottato il Programma di prevenzione della produzione dei rifiuti (ad eccezione del Lazio che ha predisposto delle Linee Guida per la redazione del programma stesso e del Molise che nel Piano di gestione di rifiuti approvato individua degli obiettivi del programma di prevenzione che dovrà essere sviluppato entro un anno dall'adozione del Piano di gestione).

Nella maggior parte dei casi il Programma regionale di prevenzione è già integrato nel Piano di gestione dei rifiuti come specifico capitolo/allegato. Le regioni Umbria, Campania, Calabria, Sardegna e Friuli Venezia Giulia hanno adottato il Programma con uno specifico provvedimento. La Regione Calabria però prevede un aggiornamento del Programma di prevenzione unitamente all'aggiornamento del Piano di gestione dei rifiuti. La Sardegna e la Puglia hanno adottato il programma regionale di prevenzione in data antecedente all'adozione del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti.

**I PIANI DI GESTIONE DEI RIFIUTI E I PROGRAMMI DI PREVENZIONE DEI RIFIUTI**

<b>PIEMONTE</b>
<b>D.C.R. n. 140 – 14161 del 19 aprile 2016</b> - B.U.R. n. 18 del 5 / 05 / 2016
<i>Piano di gestione dei rifiuti urbani e dei fanghi di depurazione</i>
<p>Il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti solidi urbani sarà valido fino al 2020.</p> <p>Il Piano fissa gli obiettivi e le azioni prioritarie per migliorare quantità e qualità dei rifiuti raccolti in modo differenziato da inviare al riciclaggio, riservando il ricorso alla discarica ai soli rifiuti non riciclabili né recuperabili.</p> <p>Il documento pone le basi affinché si possa realizzare, oltre il termine del 2020, un ulteriore aumento della raccolta differenziata e del tasso di riciclaggio per i rifiuti urbani, compresi gli imballaggi, un maggior sviluppo dei mercati dei materiali riciclati, un'ulteriore riduzione della produzione dei rifiuti, in particolare di quelli alimentari, la limitazione del recupero di energia ai soli rifiuti non riciclabili. Queste azioni fanno riferimento al concetto di economia circolare elaborato a livello europeo, rispetto al quale occorre che i materiali che compongono i rifiuti devono poter essere usati come materia prima per la costruzione di nuovi oggetti allo scopo di limitare il più possibile lo spreco di materie prime e il ricorso allo smaltimento in discarica.</p> <p>Tra gli obiettivi principali previsti vi è la riduzione della produzione annua di rifiuti pro capite da oltre 480 Kg a 455 Kg, con un ulteriore obiettivo a 400 Kg entro il 2030.</p> <p>Entro il 2020 la percentuale di raccolta differenziata dovrà passare dall'attuale 50% a livello regionale al 65% ed il tasso di riciclaggio, cioè la percentuale di materiali da rifiuti realmente usati come materia per costruire nuovi oggetti, dovrà consolidarsi al 55%.</p> <p>Per il 2030 gli obiettivi sono rispettivamente: raccolta differenziata, 75%, tasso di riciclaggio, 65%.</p> <p>Rispetto ai casi di obiettivi già raggiunti in diverse aree del territorio piemontese, il Piano intende uniformare verso l'alto le capacità di tutte le aree regionali, tenendo conto, in particolare, della specificità delle aree metropolitane e di quelle montane.</p> <p>Come stabilito dalle migliori pratiche europee, l'indicazione del documento è per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la riduzione dell'utilizzo delle discariche (dove potranno essere conferiti solo rifiuti impossibili da riciclare);</li> <li>- la limitazione progressiva del ricorso all'incenerimento;</li> <li>- la spinta alla costruzione di impianti che consentano il massimo recupero di materia dai rifiuti.</li> </ul> <p>Sarà necessario costruire nuovi impianti per il trattamento dei rifiuti organici raccolti in modo differenziato che oggi vengono mandati fuori regione per la valorizzazione energetica (produzione di biogas) e per la trasformazione in compost. Coerentemente per il calcolo della tassa rifiuti viene introdotto il principio che chi meglio differenzia meno paga (tariffazione puntuale).</p> <p>Alle Amministrazioni Comunali tocca il dovere di porre in essere scelte di sostegno ai principi del Piano per questo è stato previsto un sostegno economico alle iniziative virtuose, attraverso le entrate dell'ecotassa.</p> <p>Il Piano prevede inoltre che dalla gestione dei materiali provenienti da rifiuti si sviluppi una filiera "verde" e cioè un sistema industriale, che consenta una valorizzazione dei rifiuti come risorsa. Per attivare la filiera "verde" è prevista l'adozione di specifiche norme per l'utilizzo dei finanziamenti europei.</p>
<b>PREVENZIONE</b>
<p>Il Piano comprende il Programma regionale per la riduzione della produzione di rifiuti che, in linea con quanto previsto dal Programma nazionale, individua misure ed interventi per ridurre la produzione di rifiuti, in particolare per quanto riguarda i rifiuti organici, i rifiuti di imballaggio ed i beni durevoli. Per questi ultimi, si intende favorire la realizzazione di operazioni di scambio, commercializzazione o cessione gratuita di beni e di loro componenti, al fine di riutilizzarli per le stesse finalità per le quali sono stati originariamente prodotti, anche tramite la promozione dei "Centri per il riuso".</p> <p>In merito alla riduzione della produzione di rifiuti organici, viene promossa prioritariamente la diffusione del compostaggio domestico e di quello di comunità, il compostaggio effettuato anche da utenze non domestiche e la raccolta di derrate alimentari e di pasti non consumati al fine di destinarli ai circuiti alimentari di assistenza per persone meno abbienti.</p>

**PIEMONTE**

In particolare, il Capitolo 7 del Piano prevede la riduzione della quantità, volumetria e pericolosità dei rifiuti urbani indicando le iniziative di riduzione della produzione di rifiuti attuate in Piemonte:

- Green Public Procurement (GPP)
- Il marchio europeo Ecolabel
- Riduzione e riutilizzo degli imballaggi
- Riduzione dei rifiuti prodotti durante lo svolgimento di sagre e fiere
- Riduzione dei rifiuti dei servizi mensa
- Riduzione della produzione di rifiuti organici
  - Riutilizzo di beni usati.

Il Capitolo 8 *“La Programmazione Regionale per il completamento del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani al 2020”*, al paragrafo 8.4 *“Azioni ed interventi finalizzati alla riduzione della produzione dei rifiuti urbani”*, individua le misure generali quali:

- Diffusione delle certificazioni ambientali (EMAS, ISO14001, Ecolabel)
- Diffusione del Green Public Procurement
- Riutilizzo
- Strumenti economici, fiscali e di regolamentazione
- Attività di informazione e sensibilizzazione
- Nonchè le misure specifiche per flussi prioritari
- Azioni di prevenzione delle frazioni biodegradabili presenti nei rifiuti urbani
- Autocompostaggio realizzato da utenze domestiche e non domestiche
- Compostaggio, nei luoghi di produzione, dei rifiuti verdi derivanti dalla manutenzione dei parchi e dei giardini pubblici
- Raccolta di derrate alimentari presso gli esercizi commerciali e di pasti non consumati nella ristorazione collettiva
- Riduzione del consumo di carta da stampa negli uffici pubblici
- Azioni di prevenzione dei rifiuti di imballaggio e dei manufatti usa e getta
- Diffusione della vendita di prodotti disimballati
- Imballaggi e contenitori riutilizzabili per prodotti ortofrutticoli
- Sacchetti e borse per la spesa riutilizzabili
- Promozione del consumo di acqua dell'acquedotto
- Riduzione dell'usa e getta nella ristorazione collettiva pubblica
- Promozione al riutilizzo di beni, prodotti, manufatti e loro componenti
- Monitoraggio dell'attuazione delle azioni di riduzione.

**VALLE D'AOSTA****D.C.R. n. 1653/XIV del 16/12/2015**

La Regione Autonoma Valle d'Aosta ha predisposto l'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, approvato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 3188/XI del 15 aprile 2003 e richiamato dalla Legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31.

I documenti costituenti il nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti:

Volume I - La gestione dei rifiuti urbani e assimilati agli urbani

Volume II - La gestione dei rifiuti speciali

Volume III - Bonifica dei siti contaminati e Amianto

Programma regionale di prevenzione dei rifiuti.

L'*obiettivo generale* posto alla base dello scenario di piano è quello di garantire una corretta gestione dei rifiuti urbani ed assimilati da concretizzarsi attraverso le tre seguenti linee di azione:

- l'adozione di misure volte in ogni caso alla riduzione della produzione dei rifiuti;
- il potenziamento ed il miglioramento delle raccolte differenziate;
- l'individuazione di un sistema coordinato di recupero e di smaltimento finale dei rifiuti che residuano dalle raccolte differenziate.

Gli obiettivi specifici posti alla base dello scenario di piano sono pertanto rappresentati dai seguenti punti: