

Valutazione Ambientale Strategica del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti

Osservazioni ANEA

Si riportano di seguito le osservazioni dell'Associazione Nazionale degli Enti di governo d'Ambito per l'idrico e i rifiuti, di seguito ANEA, in relazione alla consultazione per la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR) di cui all'Avviso pubblicato in data 16 marzo 2022 sul sito del Ministero per la Transizione Ecologica. Per brevità espositiva nella nota si segnalano esclusivamente quelle che ad avviso dell'Associazione possono apparire come criticità o aree di miglioramento, tralasciando, in linea generale, di evidenziare gli aspetti su cui si è concordi con il documento oggetto di Valutazione strategica.

L'ANEA è l'Associazione Nazionale degli enti di governo d'ambito (EGATO) chiamati a regolare il servizio idrico integrato ed il ciclo dei rifiuti urbani ai sensi dell'art. 9 della L. 9 gennaio 1994 n. 36, dell'art. 23 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e delle successive normative nazionali e regionali.

Alla data di redazione del presente documento, l'ANEA rappresenta **71** enti di governo d'ambito operativi sul territorio nazionale di cui **22**, pari a circa **23.000.000 di abitanti**, chiamati a regolare il ciclo dei rifiuti urbani ai sensi del D.Lgs. 152/2006 e sua successiva normativa.

L'ANEA condivide la missione del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti di orientare le politiche pubbliche ed incentivare le iniziative private per lo sviluppo di un'economia sostenibile e circolare, a beneficio della società e della qualità dell'ambiente.

Riguardo ai tanti altri aspetti, rispetto ai quali si esprime concordanza da parte degli Enti di Governo d'Ambito associati in ANEA, con il documento del MiTE se ne richiamano solo i principali.

Si condivide lo stile redazionale in quanto:

- guida alla lettura in maniera efficace indicando la corrispondenza fra le richieste normative (art. 198-bis del D. Lgs 152/2006) e i punti del Documento;
- richiama gli obiettivi in maniera chiara e, in breve e per quanto occorre, fa riferimento al contesto di riferimento mondiale (Agenda 2030 dell'ONU), europeo, sino naturalmente a quello nazionale;

- mantiene una leggibilità ed una sintesi coerenti con gli obiettivi di un testo che ha funzione di indirizzo verso strumenti di programmazione successivi e coordinati (i Piani regionali).

Si condivide il quadro conoscitivo che – a nostro avviso correttamente – è semplicemente stralciato dall’esaustivo lavoro di reporting già svolto da ISPRA, con riferimento sia alla parte della produzione dei rifiuti che della ricostruzione della gestione.

Inoltre, sono ben esplicitate le effettive criticità del sistema nel paese e sono indicate linee guida sulla base delle quali i soggetti territoriali – Regioni/Comuni/gestioni principalmente, per parte pubblica, e produttori/consumatori per parte privata – devono lavorare per il loro superamento.

Si fa chiarezza su tematiche rispetto alle quali alcune scelte non hanno dato soluzioni determinando anzi ulteriori criticità. Ci si riferisce ad esempio ad un aspetto trattato dal Programma in termini di priorità: la necessità di ridurre lo smaltimento in discarica. Conseguentemente si invita a fare valutazioni più attente su alcune tipologie impiantistiche (gli impianti di trattamento meccanico-biologici), che risultano assolutamente poco efficaci per questo obiettivo, alle quali pure si è fatto ricorso in maniera rilevante negli ultimi lustri.

Appaiono adeguate e utili le schematizzazioni del sistema complesso “produzione-uso/consumo-riparazione/riciclo/recupero-smaltimento” mediante il ricorso a diagrammi di flusso e analisi LCA che giustamente consentono di tenere in conto nelle valutazioni e nei bilanci anche la componente Energia assieme a quella dei materiali.

La parte del Programma in cui si tratta della **definizione delle macro-aree** sovraregionali, che assume valenza decisionale e ordinativa nei termini indicati al Capitolo 10 – sia nella parte di testo che nella tabella 7 – contiene precise indicazioni riferite alla necessità di **contiguità territoriale** di aree/regioni per costituire macroarea e circa i **flussi di rifiuti** per i quali può essere consentito il ricorso alla macroarea. In particolare il documento afferma che

- la macro-area è attivabile solo in territori di prossimità, intesa questa come “contiguità territoriale”;
- la definizione di macro-area per i flussi di rifiuti urbani indifferenziati, per gli scarti da raccolta differenziata, per rifiuti derivanti dal trattamento di rifiuti indifferenziati è attivabile solo per flussi destinati al recupero energetico;
- la macro-area non è attivabile per flussi di frazione organica di rifiuti.

Rispetto alla contiguità territoriale, infatti, per quanto riguarda l'avvio a recupero, su cui vige oggi il più elastico principio di prossimità, l'introduzione del requisito di contiguità territoriale viene a porsi in maniera più restrittiva rispetto alla possibilità di accordi interregionali ai fini dello smaltimento (non caratterizzati da tale principio).

Ancora più restrittivo appare il criterio definito per quanto riguarda la frazione organica, ove la possibilità di accordi interregionali e la definizione di macro-aree appare del tutto preclusa. Tale disposizione pone la possibilità di gestione di tale frazione in maniera assai più limitante rispetto a tutte le restanti frazioni (incluso l'avvio a smaltimento).

Analogo concetto vale per gli scarti da raccolta differenziata, laddove la possibilità di definizione di macro-aree si pone anche qui in maniera più restrittiva rispetto alla possibilità di libera circolazione sul territorio nazionale delle frazioni differenziate di rifiuti urbani destinate al riciclaggio e al recupero definita dall' art. 181 del Codice Ambiente (sempre privilegiando il principio di prossimità).

I presupposti riportati nel Programma – **riequilibrio territoriale, raggiungimento degli obiettivi comunitari e contributo del comparto gestione rifiuti alla decarbonizzazione** - si condividono nelle linee generali, ma si ritiene necessario prevedere che lo stesso comparto debba attuare queste indicazioni in un orizzonte temporale non inferiore a cinque anni dovendo tenere conto della situazione ex ante di cui gli enti d'ambito, più che altri soggetti, hanno piena consapevolezza e nella quale hanno contribuito con grande fatica a creare un quadro di relativo equilibrio domanda-offerta.

Per quanto sopra esposto quindi, ribadendo il nostro favore agli indirizzi del PNGR sul punto, osserviamo che essa debba **potersi attuare con corretta gradualità temporale** tale da consentire alle singole Regioni il necessario adeguamento impiantistico.

La nostra Associazione, parimenti, accoglie con favore la presa d'atto che, al fine di migliorare la programmazione ed il monitoraggio della programmazione regionale, sia prevista una *governance* multilivello tra Amministrazioni centrali e Regionali, una maggiore digitalizzazione dei processi, un piano di monitoraggio del PNGR e dei suoi effetti nonché un piano di comunicazione *multistakeholders*.

Fatte queste doverose e sintetiche premesse, però, pur nella consapevolezza che il PNGR non "*definisce azioni localizzate sul territorio*"¹, preme sottolineare come

¹ Vedasi pg. 9 Sintesi non tecnica al Programma nazionale di gestione dei rifiuti

l'intero impianto dello stesso non tenga in alcuna considerazione la realtà della *governance* presente sul territorio nazionale espressa anche attraverso gli enti di governo d'ambito (EGATO).

Si legge, infatti, che la struttura del PNGR è stata delineata tenuto conto di quanto previsto all'art. 198bis, comma 2, del D.Lgs. 152/2006.

Il medesimo comma fa riferimento anche al seguente articolo 199, al cui comma 1 si legge: *“1. Le regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'articolo 201, nel rispetto dei principi e delle finalità di cui agli articoli 177, 178, 179, 180, 181, 182 e 182 bis ed in conformità ai criteri generali stabiliti dall'articolo 195, comma 1, lettera m), ed a quelli previsti dal presente articolo, predispongono e adottano piani regionali di gestione dei rifiuti. 2.[omissis]”*.

Ricordiamo che l'Ente di Governo dell'Ambito territoriale ottimale, organismo istituito dalle Regioni o Province autonome per ciascun Ambito Territoriale Ottimale (ATO) ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ambito, svolge il compito di organizzare i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli del ciclo dei rifiuti urbani, sceglie la forma di gestione, determina le tariffe all'utenza per quanto di competenza, affida la gestione e relativo controllo, approva i Piani d'ambito.

L'insieme di queste attività vengono svolte in coordinato disposto con le delibere ARERA, il Piano di Gestione Rifiuti della Regione di Competenza, il Programma nazionale di gestione dei rifiuti ed il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti.

La programmazione ministeriale e le connesse programmazioni regionali che intendano incidere in maniera reale e sostanziale sulle criticità, evidenziate e ben analizzate dal PNGR – quali la necessità di incremento quali-quantitativa delle raccolte differenziate, l'introduzione o l'implementazione di raccolte di nuove frazioni (tessili, RAEE, pneumatici, veicoli fuori uso), o ancora la implementazione di tutte le azioni necessarie a superare il gap impiantistico assai ben delineato nel documento, ***senza mai affrontare parallelamente il tema della governance della gestione dei rifiuti urbani nel paese è a nostro avviso un sicuro e forte limite del Piano.***

Si ricorda, oltre a ciò, che la Direttiva 851/2018 indica l'adozione di regimi di tariffe puntuali tra i principali strumenti per promuovere l'economia circolare attraverso una maggiore applicazione della gerarchia dei rifiuti. In Tab. 23 *“Quadro di sintesi dei flussi strategici, gap impiantistici e azioni regionali da intraprendere”*, con riferimento al flusso *“Rifiuti urbani indifferenziati”* dovrebbe essere indicato tra le *“Azioni regionali*

per colmare il gap impiantistico nazionale” il supporto all’applicazione da parte dei Comuni di sistemi di tariffazione puntuale.

Quanto evidenziato rileva, a nostro avviso, un rischio di scollamento tra i diversi livelli della *governance* che inficerebbe l’efficacia, l’efficienza e la sostenibilità della programmazione nazionale.

In un contesto, peraltro, in cui tanti altri importanti attori segnalano questa necessità di implementazione e omogeneizzazione del sistema di regolazione territoriale della gestione dei rifiuti.

Tra i molti, si segnala il recente, ed importante, “*Quadro strategico 2022- 2025 dell’Autorità di Regolazione dell’Energia, Reti e AMBIENTE (ARERA)*”, nel quale fra gli obiettivi strategici, all’obiettivo strategico indicato come **OS20** “*Promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale*” si cita esplicitamente la necessità di “*condurre una ricognizione sistematica delle caratteristiche degli assetti di governo locale nel settore dei rifiuti (promuovendo la piena operatività degli Enti di governo dell’ambito, molti dei quali ancora in fase di costituzione) al fine fra l’altro di favorire una compliance alla regolazione sull’intero territorio nazionale [...omissis....]*”.

Anche nel settore dei rifiuti, l’Autorità intende rafforzare i meccanismi volti a promuovere l’aggregazione per gli operatori di dimensioni meno efficienti, al fine di superare l’attuale frammentazione gestionale e favorire ***l’implementazione di sistemi gestionali, organizzati su scale territoriali efficienti, a livello di ambito***”.

Pertanto, all’Associazione scrivente appare sicuramente non coerente il fatto che il PNGR in esame non si occupi affatto della problematica della *governance* del settore della gestione dei rifiuti urbani e non la individui come una delle leve da utilizzare per il conseguimento degli obiettivi puntualmente identificati.

A riprova di ciò si segnala, infatti, che la presenza degli EGATO nel sistema di gestione dei rifiuti (pur previsti da norme molto risalenti, sin dal Decreto Legislativo 22 del 1997)², leggendo il documento di PNGR, si può rinvenire solo nella iniziale

² **ART. 23 (Gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali):** “1. Salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le Province. In tali ambiti territoriali ottimali le Province assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono piani di gestione dei rifiuti, sentiti i Comuni, in applicazione degli indirizzi e delle prescrizioni del presente decreto. 2. Per esigenze tecniche o di efficienza nella gestione dei rifiuti urbani, le Province possono autorizzare gestioni anche a livello sub-provinciale purché, anche in tali ambiti territoriali sia superata la frammentazione della gestione. 3. I comuni di ciascun ambito territoriale ottimale di cui al comma 1, entro il termine perentorio di sei mesi dalla delimitazione dell’ambito medesimo, organizzano la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità. 4. I comuni provvedono alla gestione dei rifiuti urbani mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall’articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n.498. 5. Per le finalità di cui ai commi 1, 2 e 3 le province, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, coordinano, sulla base della legge regionale adottata ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive

“Tavola degli acronimi” senza che mai in altra parte dello stesso documento questi vengano richiamati. Ulteriore conferma di questa situazione era peraltro ben rilevabile sin dalla fase preparatoria di questo Programma, quando nel 2020 venne istituito un tavolo tecnico per la condivisione della programmazione di cui trattasi, in cui brillava l’assenza degli Enti d’ambito e della loro rappresentanza, segnalata dalla scrivente ANEA al MiTE³ anche in quella occasione, evidentemente senza esiti.

Peraltro, a rimarcare ancora di più uno scollamento con gli enti d’ambito che risulta davvero suscettibile di creare problemi di soluzione sempre più difficile, si invita il MiTE a riflettere sul fatto che a fronte della già rimarcata totale assenza di considerazione di tali enti nelle fasi strategiche si è assistito ad una improvvisata ed imprevista chiamata in causa quando nell’ambito del PNRR si sono dovuti individuare i soggetti destinatari dei fondi (1.500 milioni di euro) per le linee A, B e C (Investimento 1.1 Missione 2 Componente 1 di cui al DM 396 del 28/09/2021), scaricando appunto su di essi la responsabilità gestionale, tecnica ed operativa di contribuire a portare in porto un’operazione complessa se non irrealizzabile. E non si può non sottolineare come proprio in quella recentissima occasione gli enti d’ambito hanno dato, insieme con i gestori, risposte adeguate come dimostrano i numeri delle candidature: per i 2,1 miliardi di euro del Pnrr a disposizione per la realizzazione di nuovi impianti per il trattamento e il riciclo dei rifiuti, l’ammodernamento di impianti esistenti e la realizzazione di progetti "faro" di economia circolare sono giunte da tutta Italia 4.114 proposte, per un valore complessivo dei progetti di oltre 12 miliardi. Questo è stato possibile grazie al grande senso di responsabilità anche degli enti d’ambito che con la forte partecipazione ai bandi hanno probabilmente contribuito sì alla possibile realizzazione del PNRR, ma anche a determinare per sé stessi un futuro molto difficile nella gestione di questi fondi, nella loro qualità di destinatari, senza risorse, senza personale e con le difficoltà che già si individuano. Compresa quella dell’interfaccia col MiTE.

Si segnala, infine, la difficoltà di raccordare il Programma Nazionale di gestione dei rifiuti con il programma nazionale di prevenzione dei rifiuti essendo questo ultimo ancora in fase di aggiornamento. Si rimanda a specifico focus (Tabella A) di seguito riportato.

modificazioni, le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale. Nei casi in cui la forma di cooperazione sia attuata per gli effetti dell’articolo 24 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le province individuano gli enti locali partecipanti, l’ente locale responsabile del coordinamento, gli adempimenti ed i termini previsti per l’assicurazione delle convenzioni di cui all’articolo 24, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Dette convenzioni determinano in particolare le procedure che dovranno essere adottate per l’assegnazione del servizio di gestione dei rifiuti, le forme di vigilanza e di controllo, nonché gli altri elementi indicati all’articolo 24, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Decorso inutilmente il predetto termine le regioni e le province autonome provvedono in sostituzione degli enti inadempienti.

³ Nostra corrispondenza prot. n.25/2021 del 28/1/2021 e n. 180/2021 del 13/07/2021

Si evidenzia quanto richiamato al par. 1.7 *“L’Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile sui rifiuti e l’economia circolare”* ove **l’obiettivo 12** *“Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo”* stabilisce due target che richiamano direttamente le questioni del PNRG: il 12.2 prevede che *“Entro il 2030, raggiungere la gestione sostenibile e l’utilizzo efficiente delle risorse naturali”* e il 12.5 esplicitamente richiama il ciclo dei rifiuti proiettato verso modelli di economia circolare *“Entro il 2030, ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclo e il riutilizzo”*.

Tra gli indicatori per il monitoraggio dei progressi dell’Italia riportati più avanti nel documento, non vi sono tuttavia indicatori pensati per monitorare i progressi relativi al target 12.5 in materia di prevenzione, riduzione, riutilizzo. Al fine di contribuire al raggiungimento di tali target al 2030 risulta imprescindibile la previsione di specifici target e dei relativi obblighi di rendicontazione nella pianificazione regionale.

Infine, il documento non evidenzia criticità per quanto riguarda il raggiungimento dei target specifici relativi al riciclo effettivo dei rifiuti di imballaggi in plastica e afferma che è attesa *“una perdita di qualche punto percentuale”*. Si ritiene che l’applicazione della nuova metodologia di calcolo introdotta dalla Decisione (UE) 2019/665 presenti ricadute ben più importanti di *“qualche punto percentuale”* per tale specifico flusso di rifiuti. Si ritiene opportuno evidenziare nel documento la necessità di valutare il posizionamento dell’Italia rispetto ai target europei alla luce del dato sulla percentuale di riciclo effettivo calcolato secondo la nuova metodologia.

Nel merito del target stabilito dalla Direttiva 904/2019 relativo alla raccolta differenziata per il riciclo degli imballaggi in plastica per bevande si ritiene prudente, considerata la vicinanza delle scadenze poste dal legislatore comunitario, sottolineare la necessità di addivenire al più presto ad un dato statistico ufficiale, calcolato secondo la metodologia stabilita con Decisione di esecuzione (UE) 2021/1752 della Commissione del 1o ottobre 2021. Ad oggi, infatti, solo gli Stati membri che hanno adottato sistemi di deposito su cauzione obbligatori (DRS) per i contenitori per bevande raggiungono target di intercettazione per il riciclo in linea con i target stabiliti dalla Direttiva SUP.

Tabella A

Coordinamento tra PNGR, PNPR (Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti) e target di riduzione dei rifiuti non riciclati

Il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti, come espressamente indicato nell'ambito della Strategia nazionale per l'economia circolare, annovera tra i suoi obiettivi generali l'adeguamento della rete di impianti necessari per la gestione integrata dei rifiuti **tenendo conto degli obiettivi di prevenzione definiti nell'ambito della pianificazione nazionale di prevenzione dei rifiuti prevista dall'art. 180 del D.lgs 152/2006.**

Tali obiettivi dovrebbero in particolare tener conto del quadro in evoluzione delineato dal nuovo Piano di Azione per l'Economia Circolare del marzo 2020 nel quale si legge:

*“Nel contesto del riesame della direttiva 2008/98/CE la Commissione presenterà inoltre **obiettivi di riduzione dei rifiuti per flussi specifici nell'ambito di una più ampia serie di misure in materia di prevenzione dei rifiuti.** La Commissione rafforzerà peraltro l'attuazione degli obblighi di recente adozione per i regimi di responsabilità estesa del produttore, offrirà incentivi e incoraggerà la condivisione di informazioni e buone pratiche in materia di riciclaggio. Le iniziative menzionate sono funzionali al **raggiungimento dell'obiettivo di ridurre in misura significativa la produzione totale di rifiuti e di dimezzare la quantità di rifiuti urbani residui (non riciclati) entro il 2030.**”*

La proposta di PNGR in consultazione non esplicita quali siano gli obiettivi di prevenzione previsti dal PNPR né fornisce un quadro di riferimento per la pianificazione regionale volto a contribuire all'obiettivo di “dimezzare la quantità di rifiuti urbani residui (non riciclati) entro il 2030”. Tale ultimo obiettivo, infatti, diversamente dal target del 10% di rifiuti in discarica, riguarda sia i rifiuti conferiti in discarica, sia i rifiuti conferiti in impianti di incenerimento.

Il par. 1.5 “Il raccordo tra PNRG e il Programma nazionale di Prevenzione dei rifiuti” dovrebbe essere opportunamente ampliato con riferimento sia agli aspetti quantitativi, sia qualitativi, ovvero relativi alle specifiche misure di prevenzione dei rifiuti alla fonte che saranno previste dal PNPR e da altri strumenti di policy a livello nazionale. Tali misure dovrebbero inoltre essere opportunamente richiamate e approfondite nella trattazione di cui al Cap. 8 “FLUSSI DI RIFIUTI OMOGENEI STRATEGICI E AZIONI PER COLMARE I GAP”.

Nel caso dei “Rifiuti in plastica”, a titolo di esempio, la proposta di PNGR evidenzia unicamente la criticità relativa al riciclo del plasmix e propone, come unica “Azione regionale per colmare il gap impiantistico nazionale”, lo sviluppo e la realizzazione di impianti di riciclaggio chimico che ad oggi presentano limiti applicativi e problematiche ambientali ben documentate nella letteratura scientifica. Per contro non vi è nessun accenno alle strategie che si collocano nella fase alta della gerarchia dei rifiuti, ovvero l'eliminazione dei prodotti inutili o non necessari, anche attraverso il contrasto al fenomeno dell'overpackaging, la riduzione del monouso e la diffusione e il consolidamento di modelli economici basati sull'impiego di prodotti durevoli, riutilizzabili/ricaricabili, gli interventi di eco-design finalizzati alla riduzione dell'estrema varietà di polimeri, additivi chimici, coloranti, collanti, etc... alla base delle note difficoltà di selezione e riciclo effettivo degli imballaggi in plastica.

Si rileva inoltre una scarsa attenzione al tema del riciclo di qualità, specie nel campo degli imballaggi in plastica, ovvero alle condizioni e ai modelli di raccolta volti a garantire il riciclo in “closed loop”, evitando per quanto possibile il cosiddetto *downcycling*, ovvero l'impiego dei materiali recuperati per applicazioni differenti e di “minor pregio” rispetto a quella originaria e spesso non riciclabili.