

OSSERVAZIONI
DI CONFINDUSTRIA EMILIA-ROMAGNA SULLA
“PROPOSTA DI PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI (PRGR)
AI SENSI DELL’ART.199 DEL D.LGS N.152/2006”

Premessa

In relazione al percorso di elaborazione del Piano Regionale di gestione dei Rifiuti, Confindustria Emilia Romagna ha già portato all’attenzione di codesto Assessorato alcune proprie proposte di merito, con l’obiettivo di fornire un contributo propositivo alla definizione di un Piano che ha un indubbio valore strategico per lo sviluppo economico della nostra Regione.

Il contributo offerto con il documento di osservazioni trasmesso a codesto Assessorato già in data 23 novembre 2012, tuttavia, non è stato tenuto in considerazione nella redazione del Documento Preliminare di Piano, approvato con D.G.R. n.325/2013, né le osservazioni predisposte proprio sul Documento Preliminare di Piano (trasmesse in data 7 giugno 2013) sono state poi recepite nella redazione della Proposta di Piano dei Rifiuti, oggi in commento.

Alla luce di ciò, si ritiene, pertanto, necessario svilupparne i contenuti affinché essi possano trovare maggiore attenzione e un possibile recepimento in vista dell’approvazione definitiva approvazione del “Piano dei Rifiuti”.

1. Le aspettative delle Imprese: detassazione delle aree produttive, incentivazioni a sostegno delle pratiche virtuose e contributi per il miglioramento del ciclo produttivo in chiave ecologica

- Prima di entrare nel merito dell’esame del Piano e delle relative osservazioni, Confindustria E.R. intende richiamare l’attenzione della Regione su una questione di carattere generale che interessa tutte le imprese manifatturiere operanti sul nostro territorio. La redazione del Piano in esame non rappresenta solo l’esercizio di una mera funzione di pianificazione ma rappresenta altresì l’occasione per fornire linee guida e indicazioni strategiche per la gestione di un servizio fondamentale per la sostenibilità



complessiva del nostro sistema territoriale. Dopo la positiva esperienza maturata dalla Regione in materia di servizio idrico integrato e sulla tariffa regionale ora occorre mettere mano con autorevolezza, responsabilità ed equilibrio al tema dei rifiuti. L'esperienza fin qui maturata ed i risultati conseguiti in termini di infrastrutturazione di base e gestione dei rifiuti prodotti non sono più sufficienti per fornire una risposta adeguata ad una società che vuole essere moderna e tecnologicamente avanzata. Occorre avere la consapevolezza che il sistema complessivo legato al ciclo dei rifiuti che ha comportato nel corso degli anni investimenti significativi sulle infrastrutture e sulla gestione con impianti di recupero e smaltimento è stato sostenuto grazie all'apporto delle imprese (in particolare le PMI) che attraverso la tassa/tariffa, tares/tari, hanno di fatto sostenuto un onere finanziario maggiore rispetto a quello delle utenze civili. Ciò è stato reso possibile grazie ad una gestione lasciata per troppo tempo (anche per scelte legislative nazionali) in mano agli Enti Locali che senza una guida ed un indirizzo più alto, attraverso il meccanismo dell'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani sulla base di criteri quali-quantitativi spesso discutibili, hanno di fatto gestito questa materia facendo ricadere i maggiori oneri in capo alle imprese, a prescindere dal dato sostanziale ossia che i rifiuti generati nelle aree di lavorazione sono speciali e come tali non possono essere annoverati tra gli urbani ma vanno gestiti e smaltiti da operatori specializzati (quindi al di fuori del sistema pubblico di raccolta) con i relativi oneri in capo alle imprese. Oggi questo sistema non è più accettabile da parte delle aziende che non sono più disposte a pagare due volte per la stessa fattispecie. A fronte di tale quadro generale di riferimento, pur apprezzando il ripensamento operato sul meccanismo della **deassimilazione dei rifiuti speciali da quelli urbani** che caratterizzava la stesura del Documento preliminare di Piano, sarebbe stato utile definire già nella Proposta di Piano, il meccanismo di **tariffazione puntuale** che, secondo le previsioni ivi indicate, dovrebbe manifestare effetti positivi sulla riduzione di produzione di rifiuti, già a partire dal 2016.

Abbandonato, infatti, l'artificio contabile della deassimilazione, che consentiva di registrare una notevole diminuzione delle quantità di rifiuti urbani, semplicemente in forza della decisione di eliminare dal novero degli stessi alcune tipologie di prodotti che non avrebbero più potuto essere conferite nella raccolta urbana, il timore del mondo



produttivo e delle Imprese, al riguardo, è oggi rappresentato dal rischio di un aumento indiscriminato della tariffa (ancorché puntuale) per lo smaltimento dei rifiuti.

Non a caso, evidentemente, per quanto concerne la stima dei costi del servizio negli scenari delineati nel Piano, viene espressamente evidenziato che le elaborazioni ivi contenute *“sono finalizzate alla sola quantificazione dei costi del servizio e non contengono alcuna indicazione sulle ricadute tariffarie all’utenza finale (di esclusiva competenza delle amministrazioni comunali)”*.

Al riguardo, si ritiene che il tema tariffario non possa essere liquidato attraverso una sorta di esonero da responsabilità, fondato sulla circostanza che la competenza a definire la tariffa rifiuti sia delle Amministrazioni comunali, stante il fatto che la tariffa medesima non potrà che rappresentare il frutto delle scelte pianificatorie compiute, a monte, proprio nella definizione del Piano Rifiuti.

Tale aspetto, spiace sottolinearlo, rappresenta un evidente limite qualitativo della Proposta di Piano Regionale dei Rifiuti di cui alla deliberazione della Giunta Regionale n. 103 del 3 febbraio 2014, capace di compromettere la validità e l’efficacia stessa delle scelte di indirizzo generale su cui si è orientata la Giunta Regionale nella redazione della proposta di Piano.

Una corretta pianificazione, infatti, non può non preoccuparsi di prefigurare, quantomeno per linee tendenziali, quali saranno le ricadute economiche sugli utenti del servizio, soprattutto ove si consideri la tendenza, più volte manifestatasi, di scaricare ogni maggiore costo di gestione dei servizi pubblici, solo ed esclusivamente sugli utenti finali, ed in particolare, sulle Aziende ed Imprese manifatturiere, troppo spesso identificate come una fonte dalla quale attingere risorse.

Anche a fronte del perdurare di difficili condizioni di competitività del nostro sistema produttivo, tale approccio, oggi, più ancora che in passato, non può risultare né condivisibile, né accettabile. Per queste ragioni occorre riconsiderare i contenuti del Piano facendo uno sforzo ulteriore indicando gli oneri derivanti dalle scelte ivi indicate e assumendo la decisione politica di escludere dal sistema della tariffazione le superfici di lavorazione.



- Venendo ora al tema delle misure più idonee per ridurre la produzione di rifiuti a monte, appare opportuno segnalare che sulla base di esperienze maturate anche in altri ambiti di interesse delle Imprese aventi riflessi sull'ambiente (si pensi al tema della produzione di energia da fonti rinnovabili), laddove si sono introdotte **misure incentivanti**, dal punto di vista economico/amministrativo/finanziario, i risultati sono stati migliori e raggiunti con maggiore rapidità, rispetto ai casi in cui, al contrario, nuove discipline normative non sono state promosse attraverso parallele misure di sostegno economico.

Provando a calare tale approccio nell'ambito in esame, si potrebbero prevedere benefici per le Imprese che decidessero di rivedere i propri sistemi produttivi, di imballaggio e di riciclo in un'ottica di riduzione dell'impatto sul ciclo dei rifiuti. Alle Imprese che decidessero di riorganizzare le proprie attività secondo i criteri appena citati, si potrebbero garantire sconti ed agevolazioni, ad esempio, sulla TARI. Il Piano non dice nulla al riguardo e sarebbe opportuno prevederne un richiamo.

- Si potrebbe, inoltre, addivenire a forme di **defiscalizzazione della TARI per le Imprese certificate**.

Una simile possibilità fungerebbe da stimolo anche per quelle Aziende e Imprese che non hanno ancora richiesto e ottenuto una certificazione ambientale e sarebbe, senza dubbio, un argine alla tendenza al ribasso nelle domande di certificazione ambientale che si registra rispetto agli anni scorsi e che si può rilevare dalla semplice lettura delle statistiche offerte dagli Enti e Istituti di certificazione ambientale (cfr. <http://www.accredia.it>; <http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/emas/statistiche>).

A fronte di una tendenza al rialzo nel rilascio delle certificazioni in favore delle Pubbliche Amministrazioni, infatti, non altrettanto si può affermare sul fronte dei soggetti privati, che sembrano lamentare la mancanza di effettivi e concreti vantaggi dall'adesione al sistema delle certificazioni.

Anche al fine di scongiurare tale linea di tendenza - peraltro esplicitamente riconosciuta anche alla Part IV, Capitolo 17, del Piano, laddove si afferma, a pag. 11, che *"la Regione Emilia-Romagna, nell'ultimo anno, ha fatto registrare una contrazione del 20% per il numero di licenze Ecolabel, contro una crescita rilevata in ambito nazionale del 3%"* - la



previsione di forme incentivanti a sostegno delle pratiche virtuose sul tema della produzione e gestione dei rifiuti potrebbe certamente rivelarsi molto utile.

- Sempre in tale logica, si propone di prevedere una detassazione per le Imprese che dimostrino una capacità di riduzione della produzione dei rifiuti, anche attraverso il ricorso alle forme previste, a tale scopo, dall'art. 206 del d.lgs. n.152/2006, che prevede la possibilità di: ***“stipulare appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria”*** attraverso cui attuare ***“specifici piani di settore di riduzione, recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti”*** a mezzo dei quali sperimentare *“la promozione, l'attuazione e lo sviluppo di processi produttivi e distributivi e di tecnologie pulite, idonei a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità e ad ottimizzare il recupero dei rifiuti; lo sviluppo di innovazioni nei sistemi produttivi per favorire metodi di produzione di beni con impiego di materiali meno inquinanti e comunque riciclabili; le modifiche del ciclo produttivo e la riprogettazione di componenti, macchine e strumenti di controllo; la promozione e la produzione di beni progettati, confezionati e messi in commercio in modo da ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti e i rischi di inquinamento; la promozione e l'attuazione di attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero di rifiuti; l'adozione di tecniche per il reimpiego ed il riciclaggio dei rifiuti nell'impianto di produzione; lo sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per l'eliminazione dei rifiuti e delle sostanze pericolose contenute nei rifiuti; l'impiego da parte dei soggetti economici e dei soggetti pubblici dei materiali recuperati dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani; l'impiego di sistemi di controllo del recupero e della riduzione di rifiuti”*. Il Piano richiama questo tipo di approccio ma occorre che non resti una mera disposizione d'intenti ma si traduca in attività concrete ed operative promosse, coordinate e gestite direttamente dalla Regione

- Altro possibile intervento di incentivazione ad una gestione dei rifiuti virtuosa potrebbe consistere nella previsione di misure di detassazione in favore delle imprese che gestiscono autonomamente i rifiuti speciali originati dalle proprie attività, affidandone lo smaltimento ad Imprese specializzate.

Ad oggi, infatti, anche fronte delle difficoltà di distinzione tra le varie categorie tipologiche di rifiuti, soprattutto per effetto del meccanismo dell'assimilazione cd. “ex lege”, molte



aziende si trovano nella difficoltà di individuare la soluzione migliore, sia sotto il profilo economico che tecnico, per lo smaltimento dei propri rifiuti, finendo per affidarsi alla raccolta pubblica. Attraverso una forma di incentivo allo smaltimento “privato” dei rifiuti derivanti da cicli produttivi, al contrario, si stimolerebbero comportamenti virtuosi delle Imprese verso una riduzione quali/quantitativa dei rifiuti prodotti e, di converso, si alleggerirebbe l’onere di smaltimento in capo alle Amministrazioni pubbliche. Tale possibilità, inoltre, consentirebbe alle Imprese di scegliere direttamente gli operatori a cui rivolgersi incentivando anche la concorrenza nel settore, che potrebbe tradursi in un meccanismo competitivo capace di portare, nel medio-lungo periodo, anche ad una possibile riduzione dei costi stessi di smaltimento.

Sul tema dei rifiuti speciali, inoltre, va sottolineato come dalla parte III^a della Proposta di Piano, Cap.11,12,13, vengano enunciati obiettivi ambiziosi, consistenti in:

- un **incremento del recupero di materia** dal 48% nel 2010 al 60% nel 2020 (+12%);
- un **incremento del recupero di energia** (comprensivo delle quote recuperate sia presso soggetti privati sia presso impianti che hanno come attività principale il trattamento di rifiuti solo speciali o urbani e speciali) che varia dal 5% nel 2010 al 6% nel 2020;
- un **incremento dei rifiuti inceneriti** (comprensivi dei quantitativi inceneriti presso impianti dedicati al trattamento di rifiuti urbani e speciali nonché dei quantitativi inceneriti presso impianti dedicati a soli rifiuti speciali) che varia dal 3% nel 2010 al 4% nel 2020;
- una **contrazione dei rifiuti speciali smaltiti in discarica** che variano dal 13% nel 2010 al 5% nel 2020 (con una riduzione dei quantitativi pari a 925.230 tonnellate).

Se si considera, però, che dai dati contenuti a pag. 28 del **Quadro Conoscitivo** che accompagna la Proposta di Piano, sintetizzati efficacemente nella immagine che segue,



emerge un saldo decisamente negativo tra i rifiuti speciali smaltiti fuori Regione e i rifiuti speciali “importati” in Emilia Romagna da altre realtà territoriali, si deve rilevare che a fronte delle maggiori quantità di rifiuti speciali in ingresso, dovranno necessariamente essere adottate politiche funzionali alla massima riduzione possibile dei rifiuti speciali “propri”, scelte che non potranno prescindere dal **riconoscimento di forme di stimolo ed incentivo economico all’auto smaltimento della quota di rifiuti speciali prodotta dalle Imprese** e dal mondo produttivo/manifatturiero della nostra Regione.

Ciò, soprattutto, laddove si consideri che un terzo dei rifiuti pericolosi prodotti in Emilia Romagna, secondo quanto affermato al punto 2.3.1 del Piano, è data da *“trattamento rifiuti e depurazione acque di scarico che contribuisce alla produzione con oltre 314.000 t/a (pari al 35% della produzione totale di rifiuti pericolosi)”*, e non costituisce, quindi, materia che possa essere smaltita con altre modalità, se non che con il conferimento in discarica.

- Sempre in tale ottica, qualora non fosse in alcun modo possibile riconoscere forme di incentivazione economica, si potrebbero ipotizzare anche altre modalità di sostegno alle Imprese, consistenti, ad esempio, in **misure di semplificazione degli adempimenti amministrativi/burocratici a vantaggio degli operatori che si impegnino a ridurre la produzione di rifiuti** (in coerenza con l’art. 10 della L.R. n.18/2011 recante disposizioni in materia di *“Semplificazioni per le Imprese certificate”*).

In linea di massima, ciò che si vuole evidenziare è che, anche in ragione dell’attuale fase di difficoltà economica per molte Imprese, la leva migliore per incentivare le *best practices* dal



punto di vista ambientale è inevitabilmente connessa a tutte quelle forme di incentivo, economico e non, che possano rendere, oltre che auspicabile e giusto, anche conveniente il ricorso a misure di tutela ambientale.

Ciò che si vuole sottolineare in sintesi ed al di là delle scelte specifiche da compiersi, è che se si vuole puntare all'abbattimento della produzione dei rifiuti e al loro massimo riciclo e riuso, si dovranno mettere in campo strumenti efficaci e puntuali per prevenire e limitare, a monte, il problema dello smaltimento dei rifiuti e per agevolare al massimo il recupero di materia alla fine del "ciclo di vita" dei prodotti.

E' in tale ottica che anche le Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a compiere ogni sforzo utile al perseguimento degli obiettivi di interesse generale, attraverso forme di stimolo al mondo produttivo che si possano tradurre in vantaggi, diretti e indiretti, per l'intera collettività.

2. La classificazione dei rifiuti: i sottoprodotti come efficace forma di "riduzione dei rifiuti"

- Altro tema d'interesse su cui preme richiamare l'attenzione della Regione Emilia Romagna in vista della redazione del Piano Regionale dei Rifiuti è quello della **classificazione dei rifiuti**.

E' noto che il nostro Paese è povero di materie prime e rappresenta uno dei principali Paesi manifatturieri a livello mondiale. La scarsità di materie prime ha necessariamente stimolato forme di recupero dei rifiuti che rappresentano, da un lato, la prima vera modalità di approvvigionamento industriale e dall'altro la forma più efficace di limitazione della produzione di rifiuti, a valle dei processi produttivi industriali. Tuttavia, nonostante l'evoluzione normativa a livello europeo e nazionale riconosca la fattispecie di "**end of waste**" e di **sottoprodotto**, ancora oggi le Autorità Locali stentano a riconoscere tali fattispecie nei processi Aziendali e a dare loro la giusta importanza, con ciò, peraltro, non dando seguito alle linee di indirizzo tracciate in ambito comunitario già a partire dalla Comunicazione della Commissione, del 21 dicembre 2005, intitolata: "*Portare avanti*



l'utilizzo sostenibile delle risorse - Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti", e, successivamente, dalla direttiva quadro sui rifiuti n. 98 del 2008.

- Sulla base dei contenuti del d.lgs. n.152/2006 c.d. "Testo Unico Ambientale", anche a seguito delle modificazioni introdotte con il d.lgs. n.128/2010, assume una sempre maggiore importanza la definizione di "**sottoprodotto**"; tale operazione è complementare rispetto alla individuazione della categoria dei "**rifiuti**", contenuta nell'articolo 183 lettera a) del citata D.lgs. n.152/06 secondo cui si definisce "rifiuto": "*qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*". Il sottoprodotto, invece, secondo gli articoli 184 bis e 183 lettera qq) del Testo Unico Ambientale è definibile come: "*qualsiasi sostanza o oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 184 bis comma 1 o che rispetta i criteri stabiliti in base all'articolo 184 bis comma 2*".

Rifiuto e sottoprodotto rappresentano, quindi, le due categorie attraverso le quali qualificare un residuo di produzione.

Ebbene, a fronte delle definizioni sopra riportate, seppur integrate da altri criteri distintivi, si registra un notevole contenzioso scaturito sul tema della qualificazione dei prodotti o di parte dei prodotti che residuano dopo le lavorazioni industriali. Il fatto che una sostanza o un oggetto siano suscettibili di riutilizzazione economica, infatti, non esclude necessariamente la loro possibile qualificazione come "rifiuti" e, parimenti, deve dirsi per i casi in cui, se determinati prodotti sono inseriti in un processo di produzione industriale, ciò non toglie che possano comunque essere considerati "rifiuti".

- Per eliminare le incertezze interpretative che spesso sono d'intralcio anche rispetto alle pratiche virtuose che le Imprese possono attuare, sarebbe utile addivenire ad una **elencazione positiva di ciò che può rientrare nella categoria dei sottoprodotti**. Se non come integrazione legislativa, trattandosi di competenza certamente non regionale, potrebbe, comunque, risultare di grande utilità, offrire una elencazione di ciò che può ritenersi sottoprodotto, sulla base della prassi interpretativa seguita dai competenti Uffici Regionali, al fine di creare, quantomeno, un elenco di riferimento che possa essere consultato dagli operatori del settore, allo scopo di superare le incertezze interpretative che si rilevano in materia.



- Il Piano in esame introduce un elemento di novità rispetto al Documento preliminare in quanto indica la disponibilità della regione a sviluppare un approfondimento su questo tema. Si ritiene al riguardo che già il Piano stesso poteva essere l'occasione per offrire alcuni indirizzi utili agli Enti Locali circa il riconoscimento condiviso di tale fattispecie e si auspica che tale disponibilità si traduca a breve in atti concreti.

3. Sul tema del recupero, riciclo e riuso dei rifiuti

- Il quadro normativo da prendere a riferimento per elaborare le strategie regionali sul tema del riciclo, recupero e riuso dei rifiuti deve essere rappresentato, oltre che dalla direttiva quadro sui rifiuti n.98 del 2008, dalla strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti elaborata dalla Commissione nel 2005, con la Comunicazione del 21 dicembre 2005, sopra richiamata.

L'importanza di tale provvedimento, infatti, è data dal contributo che essa offre sul tema dell'**incentivazione delle operazioni di riciclo e riutilizzo, attraverso modalità che rispondano ad un elevato standard di qualità.**

- Nella proposta di Piano, per quanto concerne il "recupero di materia" si prevede il raggiungimento, al 2020, di obiettivi significativi, consistenti in una capacità di incremento della raccolta differenziata pari al 70% e di riciclo di materiali quali carta, metalli, plastica, legno, vetro e organico, pari ad almeno il 60% del peso raccolto.

Gli obiettivi che si prefigge la Regione, addirittura superiori rispetto a quelli minimi posti dalle Direttive UE in materia, appaiono molto ambiziosi e forse eccessivi. In particolare, per considerarli effettivamente raggiungibili e capaci di mantenere la loro efficacia nel tempo, occorrerebbe realizzare uno "studio di sostenibilità" che approfondisca ed investighi l'impatto delle scelte ipotizzate sui costi a carico degli utenti del servizio, siano essi privati cittadini o Imprese.

Effettuata tale analisi, nel caso in cui la verifica di sostenibilità economica delle nuove misure ipotizzate non avesse un saldo positivo per gli utenti, si dovranno ipotizzare strategie alternative, rispetto a quelle sin qui emerse, egualmente idonee al



raggiungimento degli obiettivi sopra enunciati, ma con minori oneri a carico di cittadini ed Imprese.

- Al fine, quindi, di promuovere un meccanismo di recupero dei rifiuti meno teorico e astratto, ma più realistico e sostenibile sul lungo periodo, occorrerà porre in esercizio un sistema che risulti chiaro e ben definito per i produttori e per gli operatori economici del settore, e che non perda in affidabilità e sicurezza ed economicità per i cittadini e soprattutto non metta a rischio la sostenibilità complessiva di autosufficienza gestionale che il nostro sistema regionale ha costruito negli ultimi anni.

Provando ad applicare tale approccio al sistema di gestione dei rifiuti attualmente praticato nella nostra Regione, per quanto concerne **l'ambito dei rifiuti urbani ed assimilati**, si dovrebbe prevedere la definizione di una formula tariffaria basata non sulle superfici degli immobili (assolutamente inidonee a rappresentare un valido parametro di riferimento), ma sulla effettiva capacità di produzione di rifiuti da parte degli utenti del servizio, in ossequio al principio di derivazione comunitaria del "chi inquina paga", che responsabilizzi gli utenti medesimi e che stimoli il ricorso alla raccolta differenziata. Si rileva, con apprezzamento, che nella Parte II del PRGR, recante specifiche disposizioni in tema di "Rifiuti urbani", al paragrafo 7.5 (pag. 36 e seguenti) dal titolo "STRATEGIE E AZIONI PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI PIANO", la Regione dichiara di voler "promuovere, anche attraverso ***l'erogazione di finanziamenti***, la diffusione di tali sistemi di tariffazione puntuale in quanto iniziative in grado di indurre comportamenti virtuosi negli utenti"; tuttavia, si ritiene che per una più efficace azione di prevenzione, debbano essere riconosciute forme di incentivazione economica anche ai soggetti che adottino misure idonee e funzionali alla minimizzazione della produzione stessa di rifiuti, attraverso l'utilizzo di materiali o sostanze biodegradabili, attraverso la massima limitazione possibile del packaging dei prodotti, nonché attraverso l'incentivazione alla costituzione delle filiere del recupero dei rifiuti.

- Sul fronte, invece, delle c.d. "**Filiere del recupero**", si potrebbe operare nell'ottica di favorire la **realizzazione di distretti** che avvicinino quanto più possibile i produttori di certe tipologie di beni, agli operatori che svolgono le attività di recupero degli stessi a fine ciclo, passando per quei soggetti che si occupano del servizio di recupero dei rifiuti di



produzione, il tutto in ossequio ai **principi comunitari di prossimità e qualità nella gestione dei rifiuti** medesimi.

- La Regione, al riguardo, potrebbe promuovere politiche di gestione del territorio, attraverso Accordi di programma o con altre modalità da individuare, che mirino anche alla creazione di centri di stoccaggio e di luoghi di raggruppamento dei rifiuti soggetti a recupero, che possano consentire agli operatori del settore di reperire senza troppe difficoltà gli oggetti e i prodotti da inserire nel ciclo del recupero, ai fini del maggior riuso possibile. Il tutto nel rispetto di elevati standard di qualità.

Come sopra accennato, si apprezzano le scelte in parte già contenute nella Proposta di Piano, in ordine ai sistemi stradali di raccolta che potrebbero garantire le stesse performance del porta a porta, chiamate "isola ecologica di base", da abbinare a dispositivi di riconoscimento degli utenti che consentano anche la quantificazione del rifiuto e l'applicazione della **tariffa puntuale**, ma si ha il timore che tali linee di indirizzo siano enunciate ma non sufficientemente declinate.

Al riguardo, infatti, sarebbe stato utile indicare, già all'interno della Proposta di Piano oggetto delle presenti osservazioni, le concrete misure che si intenderanno adottare per garantire la tariffa puntuale ed i sistemi di riconoscimento degli utenti del servizio da utilizzare nelle "Isole ecologiche".

- Sempre in un'ottica di massimo recupero dei rifiuti, si potrebbero ipotizzare anche delle procedure per il controllo di qualità dei materiali suscettibili di riciclo e riutilizzo, allo scopo di verificarne gli usi potenziali, anche in relazione all'esistenza, o meno, di un mercato in grado di assorbire determinati prodotti, ma senza aggiungere limitazioni che non sono previste dalla legislazione vigente che finirebbero per limitare lo sfruttamento potenziale dei prodotti capaci di trasformazione in MPS (materie prime secondarie).
- Sul tema, inoltre, si dovrebbero avviare delle campagne di comunicazione capaci di migliorare la percezione, in capo agli operatori professionali, ai consumatori e ai cittadini, delle potenzialità dei prodotti a fine ciclo, come oggetti suscettibili di recupero e riuso, al



fine di avviare il percorso del recupero sin dalla fase della dismissione di un prodotto dal suo utilizzo originario, sia nelle case dei cittadini, che negli ambiti produttivi o commerciali.

4. I limiti della proposta di Piano sotto il profilo dell'impatto delle nuove misure sulle attuali modalità di gestione del ciclo dei rifiuti

- Al di là del confronto di merito sulle possibili migliorie da apportare al Documento preliminare di Piano (o di cui tener conto in vista del prosieguo del suo *iter* di approvazione), ciò che sembra mancare completamente al suo interno è l'analisi di due aspetti fondamentali connessi all'attuale funzionamento del complessivo ciclo dei rifiuti:

- il primo, legato al **tema dello smaltimento dei rifiuti;**
- il secondo, connesso al **tema della riduzione e gestione dei rifiuti.**

Su tali profili il Piano, nel delineare gli scenari ipotizzati da oggi al 2020, sembra assumere più i contorni di una dichiarazione di intenti che di un elaborato a carattere gestionale/scientifico, quale dovrebbe effettivamente essere.

- Per quanto concerne il profilo legato al tema dello smaltimento, ciò che manca è l'analisi d'impatto delle modifiche prospettate dal documento preliminare sull'attuale modalità di raccolta e conferimento dei rifiuti. Dai contenuti del elaborato in commento, infatti, non si evince quali saranno le conseguenze economiche del minore uso degli impianti di smaltimento, sia dal punto di vista dell'impossibilità di completare il loro ammortamento finanziario, sia in relazione alla riduzione occupazionale e di ore/lavoro, affermandosi, ma in misura acritica, l'intento di raggiungere una percentuale di riduzione della produzione di rifiuti del 25%, al 2020.

Nessun accenno, inoltre, viene operato quanto a concrete politiche di riduzione dei rifiuti a monte, come sopra si accennava, attraverso la citata revisione dei sistemi di *packaging* e l'incentivazione sulla ricerca di nuovi materiali da utilizzare.

- Quanto al **tema della gestione**, infine, si deve rilevare come nella Proposta di Piano manchi un approfondimento sulla possibilità di **attivare meccanismi e sistemi concorrenziali nella gestione dei rifiuti**, che consentano un sistema competitivo in grado di apportare un



beneficio per gli utenti grazie alla maggiore economicità dei servizi finali. Inoltre, occorrerebbe implementare il Piano in esame evidenziando quali dovrebbero essere i ritorni per la collettività in termini di: migliore accesso ai servizi erogati, risparmi di spesa, qualità del servizio, infrastrutture territoriali tecnologicamente avanzate, qualora la scelta del gestore dovesse essere quella del meccanismo dell'”in house providing”.

Sotto questo profilo, sarebbe tanto interessante, quanto utile, effettuare un approfondimento sui sistemi in esercizio in altri Paesi europei, **realizzando uno studio di benchmark rispetto ai Paesi europei più evoluti in materia di gestione dei rifiuti**, sia in relazione alle buone pratiche già adottate sul recupero degli stessi, sia sulle forme per la riduzione/limitazione dello smaltimento finale.

Sotto altro profilo, allo scopo di evitare il rischio di dover fronteggiare delle emergenze nei prossimi anni, infine, occorrerebbe studiare, sin da principio, un “piano B”. Ci si riferisce alla necessità di prefigurarsi delle linee di azione e di intervento, qualora le previsioni poste alla base del Piano di Gestione dei Rifiuti in corso di redazione, non si dovessero rivelare esatte.

Sarebbe opportuno fissare, già all'interno del Piano, un meccanismo di verifica/monitoraggio delle previsioni in esso contenute, che funzioni da “spia” della corretta attuazione e applicazione nel tempo, così da poter porre in essere, in maniera tempestiva, dei correttivi funzionali ad evitare che si manifestino delle criticità non previste e di difficile gestione.

In via cautelativa, quindi, si dovrebbe considerare la possibilità di mantenere una dotazione di discariche/inceneritori idonea a fronteggiare delle emergenze, che potrebbe essere ridotta col tempo, una volta accertata la correttezza e la positiva attuazione delle previsioni di Piano.

5. Osservazioni di carattere puntuale

In relazione alle previsioni del Piano regionale di gestione rifiuti si segnala quanto segue.

Al paragrafo 14.3.1 (criteri e vincoli contenuti nel PTPR), al 4° capoverso, nell'elencare gli articoli del PTPR che contengono norme che escludono la possibilità di insediamento di impianti per la gestione dei rifiuti, viene indicato l'art. 28. Tale articolo, in realtà, pone il divieto di realizzazione ed esercizio di **nuove discariche** per smaltimento rifiuti, nelle zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei, da non confondersi con impianti di smaltimento rifiuti e impianti di recupero rifiuti. Riteniamo opportuno segnalare tale circostanza per evitare che si creino equivoci ed interpretazioni non conformi. Pertanto si suggerisce di eliminare il riferimento alla categoria di "impianti di gestione rifiuti" e di fare riferimento eventualmente solo all'articolato.

Si segnala, inoltre, la tabella riportata a pag. 11. In tale tabella, al primo punto, si richiama il codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs 42/2004): anche in questo caso, in realtà, non si tratta di "disposti che contengono esclusioni assolute circa la possibilità di insediamento di impianti per la gestione rifiuti", come riportato, ma di previsioni che attengono all'instaurazione di procedimenti per la dichiarazione di notevole interesse pubblico. Anche questo passaggio dovrebbe essere chiarito, eliminando del tutto, al fine di non creare equivoci, il riferimento a tali impianti.

6. Conclusioni

In relazione a quanto sopra esposto, Confindustria Emilia Romagna auspica che le osservazioni e le proposte elencate possano trovare riscontro e recepimento prima della definitiva approvazione del nuovo Piano Regionale di gestione dei Rifiuti.

In particolare, occorre assicurare che **qualsiasi scelta contenuta nel nuovo Piano sia accompagnata da un'accurata valutazione d'impatto sia in termini amministrativi che economici sugli utenti e sui gestori del servizio, come peraltro previsto dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale vigente.**

In secondo luogo, occorre prevedere una serie di politiche in grado di ridurre a monte la produzione dei rifiuti attraverso un sistema d'incentivi a favore delle imprese più virtuose.

Infine, si invita la Regione a puntare su un sistema che favorisca il recupero dei rifiuti, sia urbani che speciali, chiarendo definitivamente alcune fattispecie come quelle di sottoprodotto ed "*end of waste*".

Su tutti questi temi, Confindustria Emilia Romagna ribadisce, come sempre, la propria disponibilità a fornire ogni più utile contributo, per la migliore messa a punto dei contenuti del Piano e per la sua successiva attuazione.

Bologna, 19 maggio 2014