



FORUM AMBIENTE DEL PARTITO DEMOCRATICO

Rifiuti:
Da problema ad opportunità
"I distretti del Riciclo"

Sintesi a cura di:
Dario Esposito

Hanno collaborato ai lavori del Forum per le politiche dei Rifiuti:
Paolo Giacomelli, Annarita Brammerini, Piero Capodieci, Daniele Fortini, Alessandro Bratti,
Leopoldo D'Amico, Paolo Marsili, Gianni Furgiuele,

Nel corso degli ultimi anni quello dei rifiuti è divenuto tema di forte rilevanza pubblica e di forte impatto ambientale non più contenibile in un'ottica emergenziale o delegabile alla comoda soluzione dei commissariamenti governativi. Noi dobbiamo invece considerare il tema dei rifiuti una delle priorità di un modello di sviluppo basato sulla sostenibilità rispetto alla quale vanno perseguite soluzioni capaci di incidere sui caratteri strutturali di tale processo.

La recente crisi economica per quanto devastante in termini sociali, non ha prodotto a livello mondiale la riduzione di richiesta di materie prime, specie da parte delle economie emergenti. Per questo il recupero di materia e di energia può essere una risposta importante che può contribuire a diminuire l'impatto del consumo di materie prime sull'ambiente e al rallentamento dei cambiamenti climatici.

Questa è una sfida strategica che deve vederci protagonisti e capaci di coinvolgere ricerca, imprese, istituzioni e forze sociali.

C'è un dato che più di tutti rappresenta in maniera lampante il ritardo che il nostro paese registra nel settore dei rifiuti: la gran parte dei rifiuti urbani prodotti in Italia (circa 15 milioni di tonnellate nel 2008, il 45% del totale) finisce in discarica senza aver subito alcun processo di recupero e di minimizzazione del rischio di inquinamento. I maggiori paesi europei consegnano alle discariche meno del 8% dei loro rifiuti urbani e soltanto dopo che questi hanno subito un trattamento per eliminarne la pericolosità.

Inoltre su 134 milioni di tonnellate all'anno stimati complessivamente da ISPRA come produzione annua di Rifiuti Speciali in Italia, più di 4 volte gli urbani, di circa 26 milioni ad oggi è ignota la destinazione, come più volte denunciato dalle Autorità; spesso vengono alla luce insistenti comportamenti illegali. E' evidente come sia necessario un cambio di passo. Intervenire sul ciclo di gestione dei rifiuti significa oggi, in Italia, affermare un principio di legalità e di controllo del territorio che è essenziale per lo sviluppo e per interrompere l'infiltrazione della criminalità organizzata a volte collusa con le amministrazioni locali. La realtà descritta da Roberto Saviano in Gomorra non è un romanzo, bensì la condizione attuale nella quale si trovano vaste aree del Paese, dove le ecomafie dettano legge e impediscono lo sviluppo dell'impresa pubblica o privata non legata al loro sistema. Considerare separate tra loro le azioni per la gestione dei rifiuti e per la sicurezza e la legalità significa ripercorrere errori del passato che hanno portato allo stato di emergenza e al monopolio criminale. Il controllo del territorio e la lotta alla criminalità organizzata non possono essere attuati solo inserendo sugli autoarticolati dei sistemi di monitoraggio (SISTRI), come negli orientamenti governativi, ma soprattutto attraverso la realizzazione di piattaforme di gestione dei rifiuti ben progettate, ben realizzate e ben gestite. Il tutto sotto il controllo di un ente terzo quale, ad esempio, le Agenzie Regionali di Protezione Ambientale, che utilizzino analoghe procedure su tutto il territorio nazionale.

Una svolta radicale è possibile. I progressi riscontrati nel corso di questi ultimi anni, specialmente in diverse regioni del centro nord, sono significativi e dimostrano la concreta possibilità di gestire i rifiuti secondo pratiche intelligenti, orientate alla sostenibilità ambientale, all'equilibrio economico ed allo sviluppo sociale.

	Produzione RSU (milioni di ton)	Produzione pro-capite RSU (Kg/ab * anno) Anno 2007	%RD
NORD ITALIA	14829	541	45,5
CENTRO ITALIA	7302	619	22,9

SUD ITALIA	10340	496	14,7
Italia	32471	541	30,6

Fonte ISPRA, Rapporto rifiuti 2009

In Italia si intercettano ed avviano al recupero il 60% degli imballaggi immessi al consumo con punte di eccellenza per alcuni materiali.

Di questo circuito virtuoso sono stati attori protagonisti i comuni e le regioni, le aziende pubbliche e private della raccolta, l'industria degli imballaggi e quella del riciclaggio, le associazioni ambientaliste e le organizzazioni sindacali che hanno contribuito a sostenere una elevata tensione civile sul tema del corretto uso delle risorse territoriali.

Una strategia coerente con gli obiettivi dell'Unione Europea: **discarica zero**.

Obiettivo è quello di realizzare il ciclo virtuoso dei rifiuti: riduzione, riuso, riciclaggio e recupero dei materiali ed energia con il completamento di un ciclo che veda la nascita dei Distretti Industriali del Riciclo.

Il Paese deve fare questa scelta e gli amministratori devono allineare i loro comportamenti concreti alle posizioni politiche dei piani di azione. Potremmo fare di questo tema un area di eccellenza, decidere di mettere in piedi un tavolo permanente di confronto, con capacità progettuali e operative elevate da mettere a disposizione dei vari presidenti di regione, sindaci e assessori in modo da mettere tutti in grado di copiare i migliori (programma strutturato di benchmarking e diffusione operative delle migliori pratiche adattate alle differenze locali).

Partire dalla Direttiva Europea 2008/98CE, che all'articolo 4 detta la gerarchia dei rifiuti

- a – ridurre,
- b – preparazione per il riutilizzo,
- c – riciclaggio,
- d – recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia,
- e – smaltimento.

significa chiudere con la stagione delle discariche di rifiuto non trattato, cioè con la modalità che maggiormente produce inquinamento dei suoli e dell'acqua, creando rischi per la salute dei cittadini e peggiorando la qualità della vita sul territorio.

Ridurre la produzione dei rifiuti, riutilizzare i beni che posso avere ancora una funzione, riciclare i materiali e infine recuperare energia da ciò che resta da questo processo virtuoso, permetterà davvero di far diventare residuale il problema dello smaltimento degli scarti delle varie lavorazioni.

Uscire dalla contrapposizione fra raccolta differenziata e termovalorizzazione è possibile se si gerarchizzano gli obiettivi, che devono essere integrati in un piano in cui la prevenzione e il riciclaggio hanno la priorità rispetto al recupero di energia.

Rispetto a questa prospettiva, fondamentale diventa il ruolo che le Regioni devono svolgere attraverso il **Piano dei rifiuti**. Infatti se è evidente che le istituzioni locali devono poter controllare l'intera filiera, è naturalmente a livello regionale che bisogna impostare le scelte della dotazione impiantistica e della definizione dei bacini per una

gestione efficace. Questi piani devono necessariamente tenere insieme la programmazione sia dei flussi sia degli urbani che dei rifiuti speciali e pericolosi.

La partecipazione

Ma c'è un elemento che deve ispirare le nostre scelte di governo per la realizzazione dei progetti di innovazione della modalità di raccolta come per la scelta della localizzazione di tutti gli impianti dedicati al trattamento dei rifiuti: la partecipazione attiva dei cittadini in tutte le fasi. Dobbiamo avere la capacità di discutere con tutti le nostre proposte renderle condivise, verificare le obiezioni, spiegare i vantaggi e i rischi e poi decidere. Sapendo che non finisce qui, che la verifica ed il controllo ad esempio delle emissioni, devono essere in mano pubblica e indirizzate verso la massima chiarezza e comunicabilità.

Realizzare processi di Agenda 21, cioè coinvolgere tutti nella formazione delle decisioni, non può naturalmente portare all'impossibilità di procedere nelle scelte. E' noto come per la sfiducia nelle Istituzioni, che nel nostro paese ha purtroppo delle motivazioni che derivano anche da nostre responsabilità, oggi sia difficile perfino realizzare un ecocentro per la raccolta dei rifiuti ingombranti, e quindi la politica deve alla fine assumersi la responsabilità di fare sintesi, ma senza scorciatoie.

Prevenire la produzione dei rifiuti

Il Piano Nazionale per la prevenzione dei rifiuti (che dovrà essere redatto ai sensi della direttiva UE 2008/98/CE entro il 12/12/2013) sarà l'occasione per un forte impegno politico del PD. Si tratta di una formidabile opportunità per l'apparato industriale italiano, per il circuito della commercializzazione come per la comunità scientifica; anche per questo dovrà essere sostenuto da una Conferenza Istituzionale Nazionale (forse biennale e promossa dal Governo) utile a sostenerne l'iniziativa.

Dovremo essere protagonisti di un'iniziativa capace di realizzare, d'intesa con tutti i soggetti aventi causa (imprese, enti di ricerca, università), un programma finalizzato alla individuazione ed introduzione di tecniche (eco design, biomateriali ecc.) DI PRODUZIONE DI BENI E SERVIZI E DI PROCESSI INDUSTRIALI CHE RIDUCANO LA PRODUZIONE DI RIFIUTI (DA CONSUMO DI BENI E SERVIZI E DAI PROCESSI INDUSTRIALI). Vanno inserite fra le proposte quelle che maggiormente potranno produrre innovazione come quella di far sì che le risorse economiche investite dalle imprese nella ricerca scientifica ed applicata ai fini della riduzione dei rifiuti siano fiscalmente ed interamente deducibili. Ed, ad esempio, gli Enti che partecipino attivamente ai progetti dovranno ricevere una "success fee" allorchè la ricerca dia luogo a brevetti commercializzabili.

Un secondo programma dovrà essere dedicato alla riduzione dei rifiuti generati dall'imballaggio e confezionamento delle merci. La Grande Distribuzione Organizzata e l'industria del packaging devono raccordarsi con la finalità di individuare ed introdurre tecniche per ridurre i rifiuti procurati dalle loro attività.

Un terzo programma deve essere dedicato all'analisi ed alla valutazione degli interventi della pubblica amministrazione orientati al risparmio di materia ed alla riduzione dei rifiuti (sostegno all'uso delle acque pubbliche, contrasto dell'uso delle plastiche da trasporto, deterrenza per la pubblicità cartacea ecc).

Un quarto programma dovrà occuparsi della disciplina LCA (life cycle analysis, analisi del ciclo di vita della materia) con l'intento di ricercare tutte le ottimizzazioni possibili in tema di ciclo di vita della materia e risparmio di energia affinché possano individuarsi e promuovere le BAT (best available techniques) applicabili al trattamento dei rifiuti.

Il quinto programma dovrà essere dedicato alle politiche degli acquisti "verdi" sia da parte della pubblica amministrazione che da parte, almeno, delle imprese esecutrici di appalti pubblici con il fine di favorire l'impiego di tutti quei prodotti ottenuti dal riciclo di materia che non posso avere un utile mercato. Occorre, fin da subito avviare una ricognizione tra le amministrazioni locali (regioni, province e comuni) rette da giunte di centro-sinistra sullo stato di attuazione delle politiche di GPP. È necessario infatti considerare che il GPP è un elemento prioritario per l'avvio di processi virtuosi in grado di utilizzare e trasformare le materie prime seconde, derivanti dal recupero, in fattori di crescita per attività imprenditoriali innovative. Vanno adottati Piani di azione per gli acquisti verdi, coerenti con le linee guida proposte dall'Unione europea, promuovendo il ricorso al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione e l'inserimento di criteri ecologici e di efficienza negli acquisti della PA.

Riciclare materia

L'estensione a tutto il Mezzogiorno delle buone pratiche della raccolta differenziata può consentire l'intercettazione ed il convogliamento a riciclo di circa l'80% degli imballaggi. Delle 14 milioni di tonnellate immesse al consumo, ora se ne raccolgono 8 milioni. La crescita dei servizi nelle regioni centro-meridionali può portare a raccoglierne complessivamente almeno 11 milioni (il 32% del totale dei rifiuti urbani annui). Non si tratterà certo di un risultato da raggiungere in pochi mesi, data anche la strutturale mancanza di impiantistica dedicata alla RD e l'azione dovrà essere accompagnata da una adeguata strategia rivolta a gestire le situazioni del presente.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario incentivare i comuni che dimostrino di raggiungere risultati misurabili e certi, anche penalizzando economicamente il ricorso alle discariche e premiando, invece, le buone pratiche.

Sul piano nazionale deve realizzarsi la liberalizzazione del mercato delle materie raccolte differenziate, mercato ora monopolistico e privato, in modo da permettere l'azione di più operatori in concorrenza. Soltanto dalla "competizione tra i migliori" sarà possibile generare opportunità di valorizzazione delle materie ottenute dalla raccolta differenziata ora inibite dal dominio monopolistico dei grandi operatori.

La liberalizzazione del mercato delle materie riciclabili comporta il riposizionamento dei comuni nella condizione di enti regolatori, singoli o associati, del sistema di gestione del ciclo integrato abbandonando il ruolo di contraenti degli accordi commerciali con il monopolio privato del riciclo.

Al pubblico le regole, al mercato gli affari, ai cittadini buoni e convenienti servizi. *

Per ottenere la massima efficienza del riciclaggio e raggiungere gli obiettivi europei (50% di riciclo entro il 2020) è necessario trattare la frazione organica che rappresenta circa il 40% del totale dei rifiuti urbani e costituisce il principale problema ambientale dato dai rifiuti urbani. Per questa ragione, almeno tutti i plessi grandi produttori di tali rifiuti (mense, ospedali, caserme, scuole, ristoranti ecc) devono poter ricevere il servizio dedicato all'asporto di questi rifiuti che saranno poi consegnati al recupero.

Le modalità di svolgimento delle raccolte differenziate devono premiare, quindi, la miglior capacità di intercettare i rifiuti per tipologia pur tenendosi conto dell'equilibrio economico e dell'efficienza di sistema.

Gli impianti per la produzione di energia e compost dai rifiuti devono aver riconosciuto il loro ruolo primario nella tutela ambientale (il compost sequestra CO₂ dall'atmosfera), perciò è necessario che lo Stato ne incentivi il funzionamento anche favorendo l'uso del prodotto nelle coltivazioni agricolo-forestali del demanio.

Lo sviluppo del riciclaggio deve rappresentare l'ossessione cui informare tutti i servizi di collettamento dei rifiuti urbani e industriali, poiché il recupero di materia, associato al risparmio di energia, è la frontiera di civiltà per un paese che vuole guardare al futuro. Ma deve coinvolgere anche chi disegna i quartieri e i palazzi, chi progetta la città deve tenere conto della gestione dei rifiuti nei regolamenti edilizi. E naturalmente è necessario imprimere una sollecitazione affinché le amministrazioni locali adottino e realizzino la raccolta differenziata dei rifiuti nei propri uffici, adottando procedure di de-materializzazione e di semplificazione (*e-gouvernement*) oltre a promuovere buone pratiche di prevenzione e riduzione dei rifiuti (es. mense, eventi, ...).

Non si tratta di un problema di cultura ma di comportamenti per i quali è fondamentale il contesto che si riesce a creare. Ogni volta che si parla di cultura implicitamente parliamo di decenni, i comportamenti invece possono cambiare da un giorno all'altro. Il problema è quindi quello di creare il contesto che favorisce i comportamenti voluti.

Recuperare energia

I rifiuti urbani residui, quelli che non possono essere riciclati, esitati dalle lavorazioni del riciclo e non acquisibili dalle raccolte differenziate, devono essere trattati termicamente al fine di minimizzarne la pericolosità ed estrarre energia. La moderna tecnologia della termovalorizzazione è consolidata e concorre, insieme al riciclaggio, alla marginalizzazione delle discariche. La dotazione impiantistica del paese è obsoleta e insufficiente: tutti i paesi del nord europeo (comprese Francia e Germania) trattano termicamente il 35% dei loro rifiuti contro il 12% dell'Italia mentre la taglia media degli impianti italiani è piccola (60 mila ton/anno) rispetto a quella francese (100 mila) e tedesca (240 mila). Il 20% degli impianti italiani, perché piccoli e vecchi, non produce energia.

In un simile contesto devono essere dismesse le sovvenzioni pubbliche (il cosiddetto CIP 6) alla termovalorizzazione ed individuate forme incentivanti appropriate per quei territori che si caratterizzano virtuosamente nelle politiche di sostenibilità ambientale nella gestione dei rifiuti (50% di effettivo riciclo di materia, 30% di recupero di energia, meno del 5% di rifiuti in discarica). *

La produzione legislativa in materia di rifiuti è ridondante, aggrovigliata e spesso inapplicabile. La semplificazione è amica delle buone pratiche, perciò si deve rapidamente revisionare il complesso delle norme ed estrarne un compendio finalmente efficace, chiaro e gestibile. Non sprecare risorse, energie e tempo nel rispetto spesso solo formale di una miriade di cavilli è una buona pratica ambientale. Proprio per questo occorre presidiare il processo legislativo, già avviato ed in fase avanzata, legato al recepimento da parte dello Stato della Direttiva Comunitaria ed alla conseguente modifica del dlgs n.152/06.

Per raggiungere questi obiettivi è però necessaria anche una scelta sui modelli organizzativi del servizio su larga scala. Gli Ambiti Territoriali Ottimali non sono decollati se non in poche regioni. A volta interprovinciali (Toscana), a volte moltiplicando in maniera geometrica gli Ambiti per creare postazioni da spartire (Sicilia). Anche in questo campo come in altri per le nomine si è spesso ricorso a personale politico la cui preparazione e competenza era tutta da dimostrare, creando ulteriori difficoltà alla affermarsi di una buona amministrazione. Va quindi affrontato il tema dell'efficienza delle aziende ex municipalizzate e la necessità di selezionare i dirigenti sulla base del merito, avere aziende dove la politica decide cosa fare e i manager decidono come farlo. Dirigenti competenti non sono però sufficienti se le aziende continuano a muoversi in un contesto frammentario non economicamente competitivo: occorre assumere un modello di riferimento

che riduca per ogni Regione il più possibile le aziende di gestione, assicurando loro un bacino di utenza adeguato ad ammortare i costi di investimento e di gestione.

Naturalmente le scelte politiche dovranno essere coerenti con il progetto, con dei piani di azione concreti. Potremmo fare di questo tema un'area di eccellenza, decidere di mettere in piedi una task force con capacità progettuali e operative elevate da mettere a disposizione dei vari presidenti di regione, sindaci e assessori. Realizzare un programma strutturato di benchmarking e diffusione operative delle best practice adattate alle differenze locali per sostenere gli amministratori.

Certo in ogni caso va superata la frammentazione che vede oggi ancora gli ottomila comuni italiani come stazioni appaltanti, con una presenza ancora notevole della gestione in economia, che rendendo difficilissimo l'affermarsi di un moderno ciclo industriale. La recente norma che abolisce gli ATO non dà indicazioni e rimanda la scelta alle regioni. Il PD ritiene che a questo punto sia necessaria una proposta condivisa che permetta di affrontare in maniera organica questo aspetto.

Infine una valutazione di prospettiva. Questo ambizioso programma per essere realizzato ha bisogno di capacità progettuale: per fare la raccolta differenziata non basta il porta a porta, se non c'è una programmazione impiantistica adeguata. Non si può raccogliere l'umido e portarlo a trattamento a cento, duecento, e in alcuni casi, quattrocento km di distanza. Come non si può raccogliere la plastica, selezionarla, e poi mandarla ad incenerimento. E' necessario che ogni realtà territoriale omogenea, veda al proprio interno la realizzazione di tutta la filiera, e che le scelte delle Amministrazioni favoriscano l'impiego di prodotti provenienti dall'utilizzo di materie prime seconde: gli acquisti verdi o GPP (Green Public Procurement) devono diventare una prassi per tutte le amministrazioni dove il PD governa, sarà quindi compito degli amministratori produrre un proprio piano degli acquisti verdi.

Questione a parte riguarda il gigantesco tema delle bonifiche. Un tema che riguarda molte aree in tutto il territorio nazionale, che deve essere affrontato con risorse adeguate e tecnologie avanzate per riconquistare migliaia di Km², sottraendoli al degrado e spesso alla malavita organizzata. Occorre quindi superare la politica del centrodestra che ha drasticamente tagliato ingenti risorse stanziare per le bonifiche di siti industriali inquinati.

A questo proposito, oltre a ripristinare i necessari finanziamenti, va ipotizzata la possibilità di costituire un superfund sul modello EPA americano, in cui ogni produttore versa il dovuto per la bonifica di industrie ed aree dismesse. *

Tutto questo non solo produce una gestione sostenibile dei rifiuti ma anche lavoro. Sia a livello di manodopera, che sul fronte della ricerca, dell'innovazione. Per altro attraverso una buona gestione ed efficienza della raccolta si possono produrre risparmi e ricavi dalla vendita dei materiali, evitando così di far crescere i costi.

La proposta è quindi quella di superare l'approccio volto esclusivamente al tema della gestione dei rifiuti, ma passare a quello della creazione di veri e propri **distretti industriali del riciclo**. Di aree in cui convogliare non solo gli impianti per il trattamento e la separazione, ma anche la ricerca sui materiali e soprattutto il loro utilizzo in una filiera corta che ne consenta l'economicità e l'efficacia. Si tratta quindi di promuovere tramite le regioni, piani che con il coinvolgimento degli Enti Locali, dei soggetti pubblici e privati, diano luogo alla nascita di distretti operativi sul fronte

del riuso e del riciclo dei materiali, sostenuti anche da una forte azione di acquisti verdi delle amministrazioni pubbliche.

* In **grassetto** le questioni aperte:

- liberalizzazione delle materie prime-seconde
- cancellazione del CIP 6 per la termovalorizzazione
- finanziamento delle bonifiche