



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

22/112/SR9/C5

POSIZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO DEL MINISTRO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA, RECANTE “APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI”. MILESTONES PNRR M2C1 – 13

Intesa, ai sensi dell’articolo 198-bis, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,

Punto 9) O.d.g. Conferenza Stato Regioni

La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, esprime intesa sul Piano Nazionale Gestione dei Rifiuti condividendone l’impostazione generale, e ritenendo che nell’ultima versione trasmessa contenga gli elementi di cui al comma 3 dell’art. 198-bis del D. Lgs. n. 152/2006.

Le Regioni e le Province Autonome prendono atto delle modifiche apportate alla luce delle osservazioni formulate.

Si esprime, infatti, apprezzamento per la previsione contenuta nel capitolo 3 del PNGR relativa alla formalizzazione del “Tavolo interistituzionale per il Piano della Gestione dei Rifiuti” istituito dal Ministero della Transizione Ecologica nel 2020, a cui hanno partecipato le Regioni, le Province Autonome, l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), l’Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), il Ministero dello sviluppo economico (MISE), e l’Autorità di Regolazione per energia Reti e Ambiente (ARERA). Le Regioni e le Province Autonome ritengono che il Tavolo rappresenti la sede idonea per monitorare gli sviluppi del PNGR, identificarne i possibili interventi di aggiornamento e promuovere l’elaborazione e l’adozione di linee guida e strumenti operativi che possano rafforzare il raggiungimento degli obiettivi e l’implementazione delle macroazioni previste nel PRNG. Nella nuova versione del Programma sono previste sia una calendarizzazione quadrimestrale dei lavori del Tavolo sia la possibilità di convocazione straordinaria, su richiesta della Commissione “Ambiente, Energia e Sostenibilità” della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, per approfondire specifici argomenti. Nel medesimo Tavolo potranno essere concertati con lo Stato anche i contenuti dei decreti per la cessazione della qualifica del rifiuto (c.d. “end of waste”) e per i sottoprodotti, nonché le misure di semplificazione delle procedure autorizzative. In tale consesso le Regioni e le Province Autonome potranno svolgere un ruolo attivo, lavorando su specifici temi e articolando proposte al Ministero per la loro adozione nazionale.

Le Regioni e le Province Autonome fanno presente che permangono alcuni aspetti critici, tutt’ora irrisolti, che sono stati discussi in sede tecnica e considerati dal Ministero della Transizione Ecologica non accoglibili all’interno del PNGR in quanto non pertinenti ovvero legati all’attuazione del Programma; **al riguardo si chiede che gli stessi vengano trattati con la massima urgenza in seno al Tavolo tecnico istituzionale.**

1. Non è stata chiarita la correlazione fra il PNGR e l’articolo 35 del D.L. 133/2014, convertito con la legge n. 164/2014 e tuttora vigente, relativo alla rete nazionale dei termovalorizzatori e degli impianti di compostaggio. Riguardo alla frazione organica occorre anche chiarire se il relativo D.P.C.M. del 7

marzo 2016 sia da ritenere pienamente operativo o se per alcune parti, o integralmente, è da ritenere decaduto.

2. Il PNGR non individua gli strumenti per poter garantire la tracciabilità dei rifiuti con codice EER 191212, 191210 e 190501 decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani. Infatti solo una tracciabilità più efficace, rigorosa e uniforme sul territorio nazionale, ovvero il trattamento all'interno delle macroaree di produzione del rifiuto urbano come definite dal Programma stesso, garantisce l'effettiva attuazione del principio di prossimità e autosufficienza come declinato dalla Corte Europea (Ottava Sezione) con sentenza dell'11 novembre 2021, la quale conferma che va garantito il rispetto dei principi di autosufficienza e di prossimità per i rifiuti urbani non differenziati che, a seguito di una operazione di trattamento, siano stati classificati sotto una voce del CER diversa da quella riservata ai rifiuti urbani non differenziati, senza però che tale operazione abbia alterato la natura sostanziale di questi ultimi.
3. Il Piano non contiene l'indicazione di azioni e strumenti specifici, corredati da tempistiche precise, così da rendere effettivamente raggiungibili gli obiettivi. Ad esempio non vengono neppure citate azioni già in essere in altri Stati membri e che potrebbero essere adottate anche in Italia; si richiama ad esempio il sistema cauzionario su alcuni flussi di particolare interesse per motivi di riciclabilità, pericolosità e strategicità delle sostanze contenute nel rifiuto urbano e speciale. Non vengono prese in considerazione le sinergie fra le scelte tecnologiche individuate per la chiusura del ciclo dei rifiuti urbani e le soluzioni per alcuni flussi di rifiuti speciali che oggi non trovano una adeguata destinazione sul territorio. Al fine di superare il divario infrastrutturale fra le aree del Paese, sul tema delle carenze impiantistiche non sono al momento chiari i meccanismi di attuazione specifica e i rimedi nel caso di inadempienze da parte delle singole Regioni o Province autonome.
4. Il documento non affronta la criticità legata alla gestione di nuove filiere di smaltimento/recupero di rifiuti contenenti inquinanti emergenti (ad es. le sostanze perfluoroalchiliche, cd. PFAS). Tra le misure di PNGR non è citata l'incentivazione dell'innovazione e della ricerca, in particolare per lo sviluppo di nuove filiere ed il riciclo di rifiuti attualmente di difficile gestione, quali appunto quelli contenenti inquinanti emergenti come i PFAS.
5. Il PNGR non esegue una quantificazione delle risorse necessarie per la sua attuazione; si ritiene opportuno che venga previsto il finanziamento delle azioni volte alla risoluzione delle carenze impiantistiche evidenziate dal PNGR nonché il finanziamento delle progettazioni e degli investimenti che non trovino copertura con le risorse PNRR ma che risultino in linea con il raggiungimento degli obiettivi del PNGR.
6. Nei macro-obiettivi del piano non è contemplata in modo distinto la prevenzione della produzione dei rifiuti, che costituisce opzione preferibile nella gerarchia della gestione dei rifiuti. Il MITE ha anticipato che è in corso l'aggiornamento del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, i cui contenuti influenzeranno, indubbiamente, in maniera rilevante i flussi dei rifiuti. Qualora il nuovo Programma contenga obiettivi significativamente diversi da quello attuale risulterà necessario rivedere in modo anche impattante i Piani regionali determinando inevitabili ritardi nella loro attuazione.
7. Si evidenzia che, essendo i rifiuti speciali soggetti alle regole del libero mercato, la pianificazione avrebbe dovuto effettuare stime in merito all'evoluzione futura di tali flussi. Invece, il PNGR non svolge tali previsioni, non dichiarando se il sistema impiantistico esistente sia in grado di far fronte al fabbisogno di trattamento stimato e né prevedendo, laddove emerga un fabbisogno di trattamento non soddisfatto, la realizzazione di nuovi impianti oppure l'esportazione del quantitativo eccedente.
8. Il PNGR non attribuisce alcun ruolo nell'attuazione dell'economia circolare agli acquisti pubblici verdi; in diverse sezioni del documento non viene richiamata alcuna azione per superare i problemi che rallentano l'attuazione dei CAM, quale l'eccessiva complicazione in alcuni punti e la mancanza di supporto per gli enti locali.

9. Il PNGR non fornisce indicazioni di alcun genere per l'ubicazione degli impianti, rimandando ai criteri regionali.
10. Il PNGR non fornisce valutazioni preliminari in merito alle tecnologie utilizzabili per il trattamento dei rifiuti, in modo da supportare e coordinare le valutazioni regionali.
11. In merito ai rifiuti tessili il PNGR attribuisce alle Regioni il compito di rafforzare i sistemi di raccolta differenziata "anche attraverso raccolte di tipo selettivo", al fine di fronteggiare le criticità che si manifestano in fase di recupero a fronte di carichi di rifiuti tessili non differenziati. In assenza di un sistema EPR riconosciuto a livello nazionale ed in relazione al fatto che è già vigente l'obbligo di raccolta differenziata di tale frazione, il Programma non dà indicazioni per il conferimento separato dei flussi di rifiuti tessili maggiormente valorizzabili (calzature, ecc.).
12. Il PNGR non ha definito sostanzialmente i criteri minimi per la costituzione delle macroaree (numero minimo di regioni, le necessità impiantistiche a livello di macroarea in funzione dei flussi di rifiuti considerati). Il documento non descrive come i flussi di rifiuti urbani e decadenti dovrebbero essere gestiti all'interno delle macroaree e tra macroaree diverse, anche in relazione con le norme che prevedono la libera circolazione dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani destinati a recupero.
13. Le indicazioni per la definizione delle macroaree appaiono eccessivamente vincolati agli obiettivi e ai risultati attesi dell'art. 198-bis. In particolare, le possibilità per la definizione (o meno) degli accordi di macroarea appaiono non suffragate da adeguati approfondimenti sulla valutazione delle alternative dal punto di vista ambientale, economico e tecnologico e sul dimensionamento degli impianti. Senza definire le soluzioni ottimali anche dal punto di vista impiantistico risulta infatti problematica una valutazione circa l'opportunità stessa di attivare eventuali accordi extraregionali. Per arrivare a raggiungere gli obiettivi comunitari, nazionali e regionali di minimizzazione del ricorso alla discarica, nell'ambito della elaborazione e valutazione ambientale strategica del PNGR sarebbe stato opportuno trovare soluzioni di maggior respiro per i materiali recuperabili da TMB, in termini di recupero di materia o valorizzazione energetica, con possibilità di individuare le soluzioni impiantistiche più idonee, tra le differenti tecnologie emergenti e con valutazioni circa la taglia ottimale dal punto di vista economico ed ambientale. In particolare, per il soddisfacimento dei fabbisogni di trattamento e recupero della FORSU, sarebbe stato opportuno un approfondimento in merito al dimensionamento ottimale degli impianti, in particolare quelli di biodigestione anaerobica, per i quali si sta verificando la scarsa concorrenzialità di impianti di piccole dimensioni.
14. Il PNGR non disciplina il procedimento amministrativo di coordinamento e approvazione di Piani regionali di gestione dei rifiuti che dovessero contemplare l'istituzione di macroaree per la gestione di flussi per il recupero energetico e per la gestione della frazione organica previa verifica con il Life cycle assessment.
15. Il PNGR, pur potendolo fare ai sensi del comma 4 dell'art. 198-bis del D.Lgs. n. 152/2006, non ha individuato le casistiche in cui possano essere rapidamente attivati meccanismi vincolanti di solidarietà tra Regioni, con indirizzi sulle modalità gestionali da seguire.

Roma, 21 giugno 2022