

INTRODUZIONE

La Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti adottata nel 2005, stabilisce per l'Unione europea l'obiettivo di diventare una società fondata sul riciclaggio, impegnata ad evitare la produzione di rifiuti e ad utilizzarli come risorsa¹.

In seguito, la Direttiva 2008/98/CE (di seguito Direttiva) relativa ai rifiuti ha introdotto disposizioni tese a massimizzare gli sforzi di prevenzione, allo scopo di dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali ad essa connessi.

Innanzitutto, la Direttiva fornisce una specifica definizione della "prevenzione dei rifiuti". L'art.3, comma 11, definisce "prevenzione" *le 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.*

Il successivo art.4 della Direttiva pone la prevenzione all'apice della gerarchia dei rifiuti, da applicarsi "quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti".

L'art. 9 della Direttiva presenta le azioni richieste alla Commissione in tema di prevenzione. In particolare, la Commissione presenta al parlamento europeo e al Consiglio:

- a) entro la fine del 2011, una relazione intermedia sulla 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;*
- b) entro la fine del 2011, la formulazione di un piano di azione per ulteriori misure di sostegno a livello europeo volte, in particolare, a modificare gli attuali livelli di consumo;*
- c) entro la fine del 2014 la definizione degli 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'art.29, paragrafo 4.*

Alla Commissione spetta, inoltre, come stabilito all'art.29, comma 5, della Direttiva, la creazione di un sistema per lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche in materia di prevenzione dei rifiuti, nonché l'elaborazione di orientamenti per assistere gli Stati membri nella preparazione dei programmi.

¹ La strategia descrive le principali iniziative finalizzate ad aggiornare il quadro normativo in vigore e a promuovere la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti, lasciando lo smaltimento come ultima opzione. (COM(2011)13def).



E' previsto, poi, che la Commissione adotti indicatori per le misure di prevenzione dei rifiuti secondo la procedura di regolamentazione di cui all'art. 39, paragrafo 3, della Direttiva².

Per quanto riguarda gli obblighi degli Stati membri, l'art. 29 stabilisce che gli stessi adottino programmi di prevenzione dei rifiuti entro il 12 dicembre 2013. Tali programmi possono essere integrati nei piani di gestione dei rifiuti, o in altri programmi di politica ambientale, oppure possono costituire programmi a sé stanti. Quanto al contenuto obbligatorio dei programmi di prevenzione, in base all'art. 29 della Direttiva, essi devono includere:

- gli obiettivi di prevenzione;
- la descrizione delle misure di prevenzione esistenti e di altre misure di prevenzioni potenzialmente utilizzabili e
- la definizione di appropriati specifici parametri³ qualitativi o quantitativi.

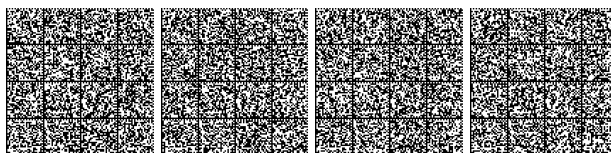
Gli Stati membri possono, inoltre, stabilire specifici traguardi e indicatori qualitativi o quantitativi diversi da quelli elaborati dalla Commissione. L'allegato IV della Direttiva contiene, inoltre, esempi di misure di prevenzione dei rifiuti. Un primo gruppo riguarda **le misure che possono incidere sulle condizioni generali relative alla produzione di rifiuti** (misure di pianificazione o altri strumenti economici, promozione di attività di ricerca e sviluppo, ecc...). Un secondo gruppo comprende le **misure che possono incidere sulle fasi di progettazione, produzione e distribuzione** (promozione della progettazione ecologica, diffusione delle informazioni sulle tecniche di prevenzione dei rifiuti, organizzazione di attività di formazione delle autorità competenti, campagne di sensibilizzazione o interventi per sostenere le imprese a livello finanziario, ricorso ad accordi volontari, promozione di sistemi di gestione ambientale, ecc.) Un terzo gruppo comprende **le misure che possono incidere sulla fase del consumo e dell'utilizzo** (strumenti economici, campagne di sensibilizzazione, promozione di marchi di qualità ecologica affidabili, accordi con l'industria, integrazione dei criteri ambientali e di prevenzione dei rifiuti nei bandi di gara e nei contratti nell'ambito degli appalti pubblici e privati, promozione del riutilizzo e/o riparazione di determinati prodotti scartati, ecc...).

Normativa di riferimento

Le disposizioni comunitarie della Direttiva in tema di prevenzione dei rifiuti sono state recepite dal legislatore nazionale attraverso modifiche alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152,

² Si fa riferimento alla procedura di comitato di cui all'art.39, paragrafo 3 della Direttiva 2008/98/CE: "Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa".

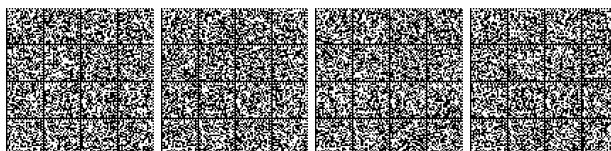
³ Secondo la Guida ACR+ 2010 "*Quantitative benchmarks for waste prevention*", i parametri, traduzione dell'inglese *benchmarks*, nell'ambito della prevenzione dei rifiuti, debbono intendersi come ricerca metodica sulla performance delle attività di prevenzione dei rifiuti e degli strumenti usati in queste attività dagli stati membri, regioni e città e come un confronto tra questa performance e questi metodi usato per valutare e migliorare la propria performance nella prevenzione dei rifiuti.



recante “Norme in materia ambientale”, in particolare mediante integrazioni all’art.180. Tale articolo, pertanto, mantiene l’esplicita indicazione di particolari iniziative per la riduzione dei rifiuti, ed aggiunge disposizioni in merito all’elaborazione del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti di contenuto sostanzialmente analogo a quello della Direttiva. L’art.180 indica iniziative che le Pubbliche amministrazioni possono intraprendere per favorire il rispetto della gerarchia della gestione dei rifiuti in generale, tra le quali sono previste 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, lo sviluppo del marchio ecologico. E’ stata, inoltre, contemplata la previsione di bandi di gara o lettere di invito che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione di rifiuti e la promozione di accordi e contratti di programma o protocolli d’intesa finalizzati alla prevenzione ed alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti.

Inoltre, ai fini della definizione delle misure di prevenzione, il Programma tiene conto della normativa vigente, che si illustra di seguito, la cui attuazione può contribuire direttamente o indirettamente alla prevenzione dei rifiuti sia riducendone la quantità che la pericolosità:

- L’articolo 180-bis del decreto legislativo 152/2006 e s.m.i. in materia di riutilizzo di prodotti e preparazione per il riutilizzo dei rifiuti;
- L’articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 e s.m.i. in materia di sottoprodotti;
- L’articolo 206 del decreto legislativo 152/2006 in materia di accordi, contratti di programma, incentivi;
- Il Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l’autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un’Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE della Commissione;
- Decreto Legislativo 16 febbraio 2011, n. 15, recante “Attuazione della direttiva 2009/125/CE relativa all’istituzione di un quadro per l’elaborazione di specifiche per progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all’energia”;
- Piano d’Azione Nazionale (PAN), adottato con il decreto interministeriale n.135 dell’11 aprile 2008 per la promozione degli acquisti verdi all’interno della Pubblica Amministrazione, aggiornato con decreto del Ministero dell’Ambiente del 10 aprile 2013;
- Decreto interministeriale pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.73 del 27 marzo 2013 in materia di commercializzazione dei sacchi monouso per l’asporto merci (cd. shopper). Il Decreto è attualmente

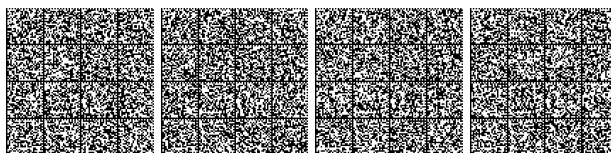


sottoposto a procedura di comunicazione ai sensi della Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ed entrerà in vigore dalla data di conclusione, con esito favorevole, della procedura stessa;

- Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento. La direttiva (conosciuta anche come "direttiva IPPC") impone il rilascio di un'autorizzazione per tutte le attività industriali e agricole che presentano un notevole potenziale inquinante;
- Regolamento EMAS 1221/2009. L' Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) è uno strumento di gestione per le imprese ed altre organizzazioni per valutare, rendicontare e migliorare le proprie performance ambientali;
- Regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica (Ecolabel). Il sistema comunitario di assegnazione del marchio di qualità ecologica o Ecolabel mira a promuovere i prodotti aventi un minore impatto ambientale anziché altri prodotti della stessa categoria nonché a fornire ai consumatori informazioni e indicazioni precise e scientificamente accertate sui prodotti;
- Articolo 218, comma 1, lettera h) del Decreto legislativo 152/2006 definisce la prevenzione nell'ambito della gestione degli imballaggi;
- Decreto Legislativo 25 luglio 2005, n. 151, recante "Attuazione delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti";
- Piano e-gov della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione Tecnologica che costituisce un impegno per l'innovazione, la diffusione di servizi in rete, l'accessibilità e la trasparenza della pubblica amministrazione per avvicinarla alle esigenze di cittadini e imprese. Tra gli obiettivi strategici del piano vi è la smaterializzazione dei documenti;
- Legge 6 agosto 2008, n.133, cosiddetta legge "Taglia-carta", finalizzata ad una riduzione dei consumi di materia e ad un minor spreco di risorse anche economiche, colpisce in particolare la produzione cartacea della Pubblica Amministrazione;
- Legge 18 giugno 2009, n.69, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" introduce, all'articolo 32, l'obbligo di pubblicazione su internet di atti e provvedimenti a partire dal 1 gennaio 2010 con lo scopo di superare progressivamente la pubblicazione cartacea anche per quegli atti della Pubblica Amministrazione per i quali è prevista la pubblicazione sulla stampa quotidiana, quali le procedure fallimentari con decorrenza 1 gennaio 2013;



- Agenda Digitale Italiana (ADI) che è stata istituita il primo marzo 2012 con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, il Ministro per la Coesione Territoriale, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministro dell'Economia e delle Finanze. È stato, inoltre, pubblicato il Decreto Legge del 18 ottobre 2012, n° 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", in cui sono previste le misure per l'applicazione concreta dell'ADI. La *ratio* principale di queste norme è la razionalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Tuttavia, si tratta di norme che pur non perseguendo obiettivi ambientali, di fatto generano riverberi positivi sia in termini di risparmio economico che di risorse materiali. Di conseguenza, la spinta verso l'uso di internet e la digitalizzazione delle prassi amministrative possono determinare una riduzione dei rifiuti;
- l'articolo 14 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "Misure per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" (convertito in legge 214/2011), ha istituito la Tares. In particolare, il comma 29 dell'articolo 14 istituisce la tariffa puntuale;
- Decreto Legge n. 83 del 22 giugno 2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012 "Misure per lo sviluppo dell'occupazione giovanile nel settore della green economy" . L'articolo 57, lettera d-bis) del decreto prevede finanziamenti anche per imprese che attuano processi di produzione o valorizzazione di prodotti, processi produttivi od organizzativi o servizi che, rispetto alle alternative disponibili, comportino una riduzione dell'inquinamento e dell'uso delle risorse nell'arco dell'intero ciclo di vita.
- Legge 27 dicembre 2006 n° 296 (legge Finanziaria 2007), in particolare l'articolo 1, comma 1065, e DM 301 del 20 novembre 2007 del Ministero delle Politiche Agricole Ambientali e Forestali riguardanti la promozione dello sviluppo dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta;
- Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Legge Finanziaria 2008), in particolare l'articolo 1, commi dal 266 al 268, che fornisce una specifica definizione dei Gruppi di Acquisto Solidali (GAS), delle attività che svolgono e delle loro finalità e ne incentiva lo sviluppo;
- COM 234 (2010) relativa alle prossime misure in materia di gestione dei rifiuti organici nell'Unione Europea;
- Risoluzione del 6 luglio 2010 sul Libro verde della Commissione sulla gestione dei rifiuti organici biodegradabili nell'Unione europea;
- Risoluzione del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE.



1. OBIETTIVI DEL PROGRAMMA

Secondo quanto previsto dall'articolo 29 della Direttiva 2008/98/CE, il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (di seguito Programma) fissa obiettivi il cui scopo è di dissociare la crescita dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti.

Poiché la produzione totale dei rifiuti è legata a fattori socioeconomici e pertanto la semplice riduzione della produzione totale non traduce necessariamente la capacità di un sistema di migliorare la propria efficienza riducendo l'impiego di risorse e la quantità e pericolosità dei rifiuti, si ritiene di utilizzare come indicatore per gli obiettivi del Programma la produzione di rifiuti rapportata all'andamento del Prodotto Interno Lordo.

Sulla base dei dati (vedi l'appendice al presente documento) rilevati dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), il Programma fissa i seguenti obiettivi di prevenzione al 2020 rispetto ai valori registrati nel 2010:

- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL. Nell'ambito del monitoraggio per verificare gli effetti delle misure, verrà considerato anche l'andamento dell'indicatore Rifiuti urbani/consumo delle famiglie.
- Riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di PIL ;
- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL . Sulla base di nuovi dati relativi alla produzione dei rifiuti speciali, tale obiettivo potrà essere rivisto.

Inoltre, sulla base dello sviluppo ulteriore dell'acquisizione dei pertinenti dati, i suddetti indicatori generali potranno essere ulteriormente declinati per singoli flussi prioritari di rifiuto, come individuati all'interno del Programma.

Gli indicatori proposti dal Programma nel capitolo 6, invece, sono finalizzati alla valutazione dell'efficacia dei singoli interventi/progetti e alla definizione di *benchmark* specifici e dovranno essere monitorati nell'ambito del tavolo tecnico di cui al seguente capitolo 2.



2. MONITORAGGIO E GOVERNANCE

Per quanto riguarda la raccolta, l'elaborazione dei dati, il popolamento degli indicatori nonché la definizione di nuovi indicatori, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare si avvale di ISPRA.

Al fine di assicurare la massima trasparenza e condivisione del Programma, sarà istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare un tavolo di lavoro permanente che coinvolga i soggetti pubblici e i portatori di interesse attivi nell'attuazione delle misure previste dal Programma.

Compito del Tavolo è quello di effettuare il monitoraggio dell'attuazione del Programma nazionale e dei programmi regionali, individuare le criticità e proporre specifiche azioni prioritarie e misure integrative al fine dell'aggiornamento dei programmi stessi.

Tale Tavolo consentirà, fra l'altro, di raccogliere le informazioni necessarie per partecipare alle attività di *benchmarking* comunitario intese come *“ricerca sistematica di azioni di prevenzione dei rifiuti e degli strumenti usati dagli Stati membri, città e regioni e il confronto dei loro risultati e metodi utilizzati nell'ambito di queste buone pratiche, con l'obiettivo di valutare e migliorare le prestazioni di città e regioni”*⁴.

3. IMPOSTAZIONE DEL PROGRAMMA

La Direttiva definisce *“prevenzione”* le 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.

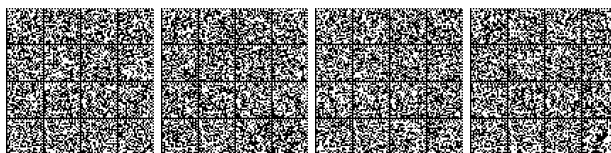
Da questa definizione emerge sia il duplice aspetto qualitativo e quantitativo della prevenzione, sia il carattere trasversale della stessa rispetto a tutto il sistema economico.

Inoltre, la prevenzione si caratterizza per il fatto che, sebbene sia disciplinata all'interno della Direttiva 2008/98/CE e della parte IV del D.lgs.152/06, in realtà coinvolge le fasi della produzione e del consumo che sono a monte della gestione dei rifiuti. Pertanto, la disciplina della prevenzione dei rifiuti trova una sua articolazione anche con riferimento a normative di settore che esulano da quella specifica sui rifiuti.

Da queste caratteristiche scaturiscono, come indicato anche nelle Linee guida della Commissione europea⁵, diverse possibili impostazioni del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti. In

⁴ “Il benchmarking applicato alla prevenzione dei rifiuti”, ACR+, Bruxelles, Novembre 2009.

⁵ La Commissione europea ha pubblicato nell'ottobre 2012 le Linee Guida a supporto degli Stati membri nella redazione dei Programmi Nazionali di Prevenzione, in linea con quanto previsto all'art.29, comma 5, della Direttiva.



particolare, la Commissione suggerisce agli Stati membri di impostare i propri programmi indirizzando le misure di prevenzione nei confronti dei portatori di interesse (*stakeholder*), o di flussi di rifiuti specifici o di fasi del ciclo di vita dei prodotti.

Nella redazione del presente Programma sono state, innanzitutto, considerate una serie di misure di carattere generale/orizzontale che possono contribuire in misura rilevante al successo delle politiche di prevenzione nel loro complesso. Infine, in base ad un approccio focalizzato su particolari flussi di prodotti/rifiuti ritenuti prioritari, sono state scelte alcune misure specifiche di prevenzione dei rifiuti.

Il carattere “prioritario” di tali flussi è legato alla rilevanza quantitativa degli stessi rispetto al totale dei rifiuti prodotti o alla loro suscettibilità ad essere ridotti con facilità e in modo efficiente.

Un importante punto riferimento, ai fini della redazione del presente Programma, si è rivelato il lavoro di elaborazione di linee guida⁶sulla prevenzione dei rifiuti urbani da parte di Federambiente e dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti nel 2006, successivamente aggiornate nel 2010. Tali linee guida forniscono un quadro definito di strumenti della prevenzione, dei principali flussi di rifiuti coinvolti nell'ambito della prevenzione, dei settori produttivi nonché degli esempi di buone pratiche esistenti.

Un altro importante lavoro preparatorio al Programma è costituito dal documento⁷ “Verso il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti”, a cura di Federambiente e Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (2010).

4. INDICAZIONI PER I PIANI REGIONALI DI PREVENZIONE DEI RIFIUTI

Ai sensi dell'articolo 180 del D. Lgs 152/2006 e s.m.i., le Regioni sono tenute ad integrare la loro pianificazione territoriale con le indicazioni contenute nel Programma nazionale.

Le Regioni provvedono a integrare i Piani regionali rendendoli coerenti con gli indirizzi nazionali entro un anno dall'adozione del Programma nazionale.

In particolare le Regioni, sulla base dell'analisi delle pertinenti statistiche regionali dei rifiuti, adottano obiettivi generali di prevenzione coerenti con quelli indicati nel presente Programma e, laddove fattibile, stabiliscono ulteriori e più ambiziosi obiettivi di riduzione.

Inoltre le Regioni, fanno proprie le priorità del programma e attuano, attraverso azioni articolate a livello territoriale, le misure orizzontali nonché quelle relative ai flussi prioritari individuate dal presente Programma.

⁶ Linee Guida sulla Prevenzione dei Rifiuti Urbani, Federambiente, Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, 2010.

⁷ “Verso il Programma Nazionale di Prevenzione, Federambiente, Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, 2010.



Le Regioni possono includere nella loro pianificazione ulteriori misure diverse rispetto a quelle prospettate dal Programma, in coerenza con le specificità socio-economiche e ambientali del territorio.

5. MISURE GENERALI

5.1 Produzione Sostenibile

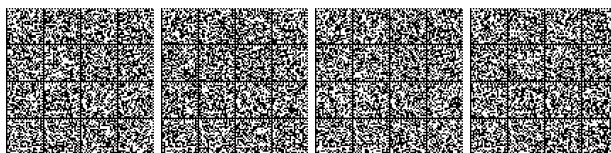
L'approccio alla prevenzione dei rifiuti è connesso ad una visione generale relativa al mondo della produzione e del consumo all'interno della quale si configurano contenuti di diversa natura riconducibili, comunque, ad alcuni elementi chiave sui quali sviluppare le strategie di prevenzione.

Dal punto di vista della produzione, la prevenzione dei rifiuti richiede cambiamenti nei modelli di produzione e nella progettazione dei prodotti attraverso interventi sulle modalità organizzative e produttive dei settori industriali e del design dei prodotti. In particolare, la prevenzione dei rifiuti per l'industria può essere legata a cambiamenti nelle materie prime a cambiamenti tecnologici e a buone pratiche operative. I cambiamenti nelle materie prime (che includono le pratiche di sostituzione) corrispondono alla riduzione o all'eliminazione dal processo produttivo delle materie prime nocive per l'uomo e/o l'ambiente. La sostituzione di tali materie contribuisce a evitare alla fonte o a prevenire la generazione di rifiuti pericolosi. I cambiamenti tecnologici sono orientati al processo produttivo e alla modifica degli impianti e, dunque, delle tecnologie in modo da ridurre rifiuti ed emissioni in via preliminare. Questi cambiamenti possono essere di entità contenuta oppure riguardare la modifica dei processi industriali che coinvolgono ingenti investimenti di capitale. Essi possono riguardare, ad esempio, cambiamenti dei processi produttivi, modifiche degli impianti, automazione dei processi, cambiamenti nelle condizioni di processo come l'entità dei flussi di materiali, le temperature, ecc.

Le buone pratiche operative implicano l'adozione di misure procedurali, amministrative o istituzionali per la prevenzione dei rifiuti. Molte di queste misure sono largamente utilizzate dall'industria per migliorare l'efficienza e come buone pratiche gestionali in generale. Le buone pratiche possono riguardare tutte le aree di produzione, comprese le operazioni di manutenzione e gestione dei magazzini e delle scorte.

I cambiamenti di prodotto sono attuati con l'intenzione di ridurre i rifiuti generati nell'utilizzo di un prodotto e nel suo fine vita. Tali cambiamenti possono condurre a modifiche nel design o nella composizione e il nuovo prodotto dovrà comportare minori impatti ambientali lungo l'intero ciclo di vita, dall'estrazione delle materie prime fino allo smaltimento finale.

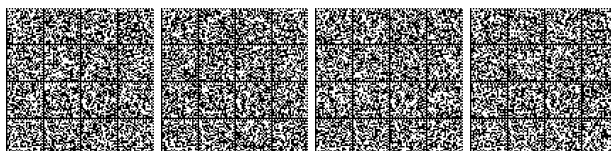
Per quanto riguarda le possibili misure volte alla riduzione della produzione dei rifiuti a livello industriale e artigianale, ferme restando le peculiarità di ciascun settore, appare oggi imprescindibile l'approfondimento della tematica dei **sottoprodotti**. Le Linee guida della Commissione per



l'elaborazione dei programmi nazionale di prevenzione dei rifiuti indicano, infatti, la valorizzazione dei sottoprodotti come uno strumento di prevenzione dei rifiuti. Tale aspetto presenta interessanti potenzialità che saranno oggetto di approfondimento tecnico da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare insieme alle parti interessate. L'obiettivo è quello di fornire agli operatori di settore idonei strumenti per valutare l'eventuale natura di sottoprodotto di determinati scarti di produzione.

Infine, esistono diversi documenti e normative comunitari non strettamente attinenti alla materia dei rifiuti la cui attuazione è fondamentale per il raggiungimento di obiettivi di riduzione dei rifiuti nel campo della produzione, Si citano, in particolare:

- Comunicazione della Commissione sulla Politica Integrata di Prodotto (IPP). Con il "Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti" (Integrated Product Policy - IPP) la Commissione propone una strategia intesa a rafforzare le politiche ambientali concernenti i prodotti, per promuovere lo sviluppo di un mercato di prodotti più ecologici. Tale strategia si impernia sulle tre tappe del processo decisionale che condizionano l'impatto ambientale del ciclo di vita dei prodotti, cioè l'applicazione del principio "chi inquina paga" la determinazione dei prezzi dei prodotti, la scelta consapevole dei consumatori e la progettazione ecologica dei prodotti.
- Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento. La direttiva (conosciuta anche come "direttiva IPPC") impone il rilascio di un'autorizzazione per tutte le attività industriali e agricole che presentano un notevole potenziale inquinante. Questa autorizzazione può essere concessa solo se vengono rispettate alcune condizioni ambientali per far sì che le imprese stesse si facciano carico della prevenzione e della riduzione dell'inquinamento che possono causare. La prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento riguardano le attività industriali e agricole ad alto potenziale inquinante, nuove o esistenti, definite nell'allegato I della direttiva (attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, allevamento di animali). Tra gli obblighi che un impianto industriale o agricolo deve rispettare per ottenere l'autorizzazione rientra anche la prevenzione, riciclaggio o eliminazione dei rifiuti con le tecniche meno inquinanti.
- Regolamento EMAS 1221/2009. L' Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) è uno strumento di gestione per le imprese ed altre organizzazioni per valutare rendicontare e migliorare le proprie performance ambientali. Lo schema, inizialmente destinato solo al settore industriale, è stato successivamente aperto a tutti i settori economici, inclusi i servizi pubblici e privati.
- Regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica

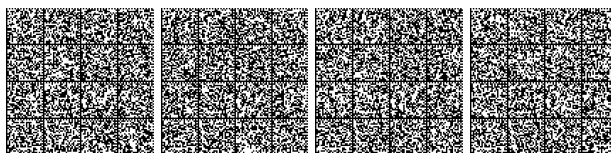


(Ecolabel). Il sistema comunitario di assegnazione del marchio di qualità ecologica, o Ecolabel, mira a promuovere i prodotti aventi un minore impatto ambientale anziché altri prodotti della stessa categoria nonché a fornire ai consumatori informazioni e indicazioni precise e scientificamente accertate sui prodotti. Il marchio di qualità ecologica può essere assegnato ai prodotti disponibili nella Comunità che rispettano determinati requisiti ambientali e i criteri del marchio di qualità ecologica. I requisiti ambientali sono definiti in funzione della matrice di valutazione dell'allegato I del regolamento e sono soggetti ai requisiti metodologici dell'allegato II. Il marchio può essere assegnato a un prodotto che contribuisce significativamente a migliorare aspetti ecologici essenziali (ossia l'interazione con l'ambiente e soprattutto l'uso di energie e di risorse naturali nel corso del ciclo di vita del prodotto).

- Direttiva 2009/125/CE che istituisce un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile di prodotti connessi all'energia (Direttiva Ecodesign).

In base alla Direttiva, molti prodotti connessi all'energia presentano notevoli potenzialità di miglioramento in termini di riduzione degli impatti ambientali e di risparmio energetico, mediante una progettazione migliore. Oltre ai prodotti che utilizzano, producono, trasferiscono o misurano energia, la direttiva estende l'ambito di applicazione anche a determinati prodotti connessi all'energia, compresi ad esempio i materiali da costruzione, quali finestre e materiali isolanti. L'allegato I specifica i parametri di progettazione ecocompatibile dei prodotti. Il ciclo di vita di un prodotto viene suddiviso in diversi stadi per ognuno dei quali deve essere valutata la "generazione prevista di rifiuti". In particolare, devono essere considerati alcuni parametri finalizzati al miglioramento degli aspetti ambientali. Ciascuno di questi parametri ha influenza su uno o più aspetti di prevenzione qualitativa e/o quantitativa dei rifiuti:

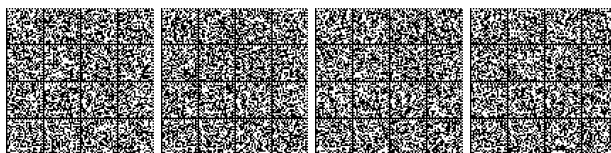
- Minimizzazione del consumo di materia ed energia;
 - Riduzione dell'uso di sostanze pericolose;
 - Facilità di reimpiego e di riciclaggio del prodotto;
 - Utilizzo di risorse rinnovabili, biocompatibili e locali;
 - Ottimizzazione della vita dei prodotti attraverso una facile aggiornabilità, manutenzione e una scarsa obsolescenza funzionale;
 - Estensione della vita del prodotto;
 - Semplificazione delle operazioni di disassemblaggio del prodotto.
- Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n.



1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE della Commissione. L'Unione europea (UE) ha istituito il sistema REACH, un sistema integrato di registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche, e istituisce un'agenzia europea per tali prodotti. Il sistema REACH obbliga le imprese che fabbricano e importano sostanze chimiche a valutare i rischi derivanti dal loro uso ed a prendere le misure necessarie per gestire qualsiasi rischio venga individuato. L'onere della prova con riguardo alla sicurezza delle sostanze chimiche fabbricate o commercializzate spetta all'industria.

Il regolamento è inteso ad assicurare un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente, nonché a rafforzare la competitività del settore delle sostanze chimiche e l'innovazione.

- Piano di Azione sulle tecnologie ambientali (ETAP). Il Piano d'azione per le tecnologie ambientali fa sì che l'ecoinnovazione entri a far parte della realtà quotidiana in tutta Europa. Il piano, adottato dalla Commissione nel 2004, riguarda un'ampia gamma di attività volte a promuovere l'ecoinnovazione ed il ricorso a tecnologie rispettose dell'ambiente.
- Piano di Azione per il Consumo e Produzione sostenibili e per la politica industriale sostenibile (SCP/SIP). La Commissione propone una serie di misure volte a sostenere l'attuazione, nell'Unione europea e a livello internazionale, di una politica per promuovere il consumo e la produzione ecologica. Innanzitutto, vengono proposte una serie di misure atte a migliorare il rendimento energetico e ambientale dei prodotti durante tutto il loro ciclo di vita nonché dirette a stimolare la domanda e il consumo di prodotti di qualità migliore. Questi obiettivi possono essere raggiunti in diversi modi. Innanzitutto, si può estendere il campo di applicazione della direttiva sull'ecodesign, che per il momento si applica solo ai prodotti che consumano energia, a tutti i prodotti connessi al consumo energetico o di quei prodotti che hanno un impatto sul consumo energetico durante l'utilizzo (infissi di finestre, dispositivi che utilizzano acqua, etc). Si può attuare una revisione del regolamento Ecolabel per semplificare e snellire il processo di ottenimento di un marchio ecologico. Infine, si possono promuovere appalti pubblici verdi ed attuare misure volte a di incentivazione volte a promuovere prodotti più sostenibili e a informare meglio i consumatori.
- Decreto Legge n. 83 del 22 giugno 2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012 "Misure per lo sviluppo dell'occupazione giovanile nel settore della green economy" . L'articolo 57, lettera d-bis) del decreto prevede finanziamenti anche per imprese che attuano processi di produzione o valorizzazione di prodotti, processi produttivi od organizzativi o servizi che, rispetto alle alternative disponibili, comportino una riduzione dell'inquinamento e dell'uso delle risorse nell'arco dell'intero ciclo di vita. Relativamente al suddetto articolo 57 si cita anche la



Circolare attuativa del 18 gennaio 2013 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico e d'intesa con la Cassa Depositi e Prestiti.

- Comunicazione della Commissione sugli Acquisti Verdi della Pubblica Amministrazione (GPP). Gli acquisti Verdi o GPP (Green Public Procurement) sono definiti dalla Commissione Europea come *“[...] l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita”*.

Si tratta di uno strumento di politica ambientale volontario che intende favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale attraverso la leva della domanda pubblica. Le autorità pubbliche che intraprendono azioni di GPP si impegnano sia a razionalizzare acquisti e consumi che ad incrementare la qualità ambientale delle proprie forniture ed affidamenti (cfr. il manuale Buying Green! predisposto per conto della Commissione Europea).

- Roadmap Resource Efficiency .La “Roadmap to a resource efficient Europe” (COM (2011) 571) illustra la possibilità di trasformare entro il 2050 l'economia europea in un'economia sostenibile e propone una serie di misure atte ad aumentare la produttività delle risorse, scindendo, in tal modo, la crescita economica dall'uso delle risorse e dal loro relativo l'impatto ambientale.

5.2 Green Public Procurement⁸

La Pubblica Amministrazione può assumere un ruolo di primo piano nell'attuazione di politiche di prevenzione attraverso l'introduzione, nelle procedure di acquisto e nei bandi pubblici, di criteri di selezione e di valutazione di carattere ambientale che, pur assicurando la libera concorrenza, garantiscono l'acquisto di prodotti preferibili dal punto di vista ambientale.

Considerata la rilevanza che il settore degli approvvigionamenti pubblici riveste, si comprende come il settore pubblico possa fungere da traino per l'espansione dei prodotti ambientalmente compatibili.

Accogliendo l'indicazione contenuta nella Comunicazione della Commissione europea “Politica integrata dei prodotti, sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale” (COM (2003) 302) e in ottemperanza all'articolo 1, comma 1126, della legge 296/2006, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha elaborato, attraverso un ampio processo di consultazione con enti locali e parti interessate e con la collaborazione degli altri ministeri competenti e degli enti e strutture

⁸Per approfondimenti si rimanda alla pagina web del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare sul GPP:

http://www.minambiente.it/home_it/menu.html?mp=/menu/menu_attivita/&m=Acquisti_Verdi.html&lang=it



tecniche di supporto, il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione (PAN GPP). Il Piano, adottato con il decreto interministeriale n.135 dell'11 aprile 2008 (G.U. n.107 dell'8 maggio 2008), è stato successivamente aggiornato con il Decreto del Ministero dell'Ambiente del 10 aprile 2013. L'obiettivo nazionale è quello di raggiungere entro il 2014 un livello di "appalti verdi", ovvero di appalti conformi ai criteri ambientali minimi, non inferiore al 50% sul totale degli appalti stipulati per ciascuna categoria di affidamenti e forniture.

Il PAN GPP fornisce un quadro generale sul Green Public Procurement, definisce gli obiettivi nazionali, identifica le categorie di beni, servizi e lavori di intervento prioritarie per gli impatti ambientali e i volumi di spesa, su cui definire i "Criteri ambientali minimi". Detta inoltre specifiche prescrizioni per gli enti pubblici, che sono chiamati a:

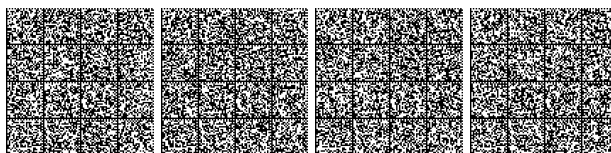
- effettuare un'analisi dei propri fabbisogni con l'obiettivo di razionalizzare i consumi e favorire il *decoupling* (dissociazione tra crescita economica e degrado ambientale);
- identificare le funzioni competenti per l'attuazione del GPP coinvolte nel processo di acquisto;
- redigere uno specifico programma interno per implementare le azioni in ambito GPP.

Il Piano prevede l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, sulla base dei seguenti criteri:

- a) riduzione dell'uso di risorse naturali;
- b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili;
- c) riduzione della formazione di rifiuti;
- d) riduzione dei rischi ambientali.

I Criteri Ambientali Minimi già adottati sono:

- Decreto del Ministero dell'Ambiente 12/10/2009 G.U. n.269 del 9.11.2009 riguardante carta per copie e ammendanti. Tali criteri sono stati revisionati con il Decreto del Ministero dell'Ambiente 4/4/2013 G.U. n.159 del 3 maggio 2013, revisione dei criteri ambientali minimi per l'acquisto di carta per copia e carta grafica.
- Decreto del Ministero dell'Ambiente 25/10/2011, G.U. n.64 del 19.3.2011 riguardante arredi per uffici, IT (computer, stampanti,ecc.), tessili e apparati di illuminazione pubblica.
- Decreto del Ministero dell'Ambiente 25/7/2011 G.U. n.220 del 21.9.2011 riguardante la ristorazione collettiva e serramenti esterni.
- Decreto del Ministero dell'Ambiente 7/3/2012 G.U.n.74 del 28 marzo 2012 riguardante servizi energetici per gli edifici –servizio di illuminazione e forza motrice – servizio di riscaldamento/raffrescamento.



- Decreto del Ministero dell'Ambiente 8/5/2012 G.U. n.129 del 5 giugno 2012 riguardante l'acquisizione dei veicoli adibiti al trasporto su strada.
- Decreto del Ministero dell'Ambiente 24/5/2012 G.U. n.142 del 20 giugno 2012 riguardante l'affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura dei prodotti per l'igiene.
- Decreto 6 giugno 2012 (G.U. n. 159 del 10 luglio 2012) è stata emanata la Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici.
- Decreto 4 aprile 2013 (G.U. n. 102 del 3 maggio 2013) riguardante l'acquisto di carta per copia e carta grafica - aggiornamento 2013.

5.3 Riutilizzo

Il riutilizzo nelle sue diverse forme ricopre un ruolo fondamentale e rientra a pieno nel campo della prevenzione. La Direttiva definisce, all'art.3, paragrafo 13), il "riutilizzo" come qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti.

Nell'ordinamento nazionale, il riutilizzo dei prodotti è disciplinato dall'art.180-bis del D. Lgs. 152/2006 che, in particolare, stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni debbano promuovere, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti.

Attualmente, in merito alla movimentazione di merci usate, si rileva una carenza di informazioni circa i volumi e le caratteristiche merceologiche delle stesse.

Per incrementare i volumi di riutilizzo occorre pianificare azioni che rimuovano o contribuiscano a rimuovere gli ostacoli che inibiscono lo sviluppo del settore dell'usato. Oltre al problema logistico e strutturale rappresentato dall'assenza di flussi certi di approvvigionamento, l'usato soffre di gravi problemi legati a sommersione, fiscalità e concessione di spazio pubblico. Problemi ed esigenze del settore degli operatori dell'usato sono descritti nella piattaforma della Rete Nazionale degli Operatori dell'Usato (www.reteonu.it)

Un importante strumento per consentire, a livello nazionale, la diffusione del riutilizzo è previsto dall'articolo 180-bis, comma 2, del d.lgs.152/2006. Tale disposizione stabilisce l'adozione da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di uno o più Decreti che definiscano le modalità operative per la costituzione e il sostegno di centri e reti accreditati di riparazione/riutilizzo, ivi compresa la definizione di procedure autorizzative semplificate e di un catalogo esemplificativo di prodotti e rifiuti di prodotti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a riutilizzo.

In proposito si fa presente che tali decreti attuativi sono attualmente in fase di elaborazione da parte dei competenti uffici del Ministero dell'Ambiente.



5.4 Informazione, sensibilizzazione ed educazione

Le campagne di sensibilizzazione e informazione rivestono un ruolo di primaria importanza nella prevenzione dei rifiuti. Cambiamenti nei modelli di consumo e produzione, infatti, sono possibili aumentando in primo luogo il grado di consapevolezza del problema dei rifiuti. Sensibilizzazione e informazione, utili sia rispetto alla prevenzione quantitativa sia rispetto a quella qualitativa, sono strumenti che supportano qualsiasi altra misura di tipo economico, legale o tecnico.

Tra le campagne di comunicazione attualmente esistenti si cita, a titolo esemplificativo, la Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti, (SERR). Si tratta di un'ampia campagna di comunicazione ambientale che nasce all'interno del Programma Life + della Commissione Europea al fine di aumentare la consapevolezza di cittadini, aziende e istituzioni circa le strategie e le politiche di riduzione dei rifiuti messe in atto dall'Unione Europea e dei suoi Stati Membri, promuovere azioni sostenibili per la riduzione dei rifiuti in tutta Europa, evidenziare il lavoro svolto dai vari attori interessati, attraverso esempi concreti di riduzione dei rifiuti ed incoraggiare cambiamenti nel comportamento dei cittadini europei nella vita di tutti i giorni.

Con l'intento di migliorare l'informazione sul tema della prevenzione dei rifiuti sarà creato un "Portale della Prevenzione dei Rifiuti". Si tratterà di un sito web istituzionale dedicato alla Prevenzione dei rifiuti rivolto a tutti i soggetti potenzialmente coinvolti nella materia. In particolare, per quanto riguarda le imprese, il portale fornirà informazioni in merito alle possibili azioni di prevenzione dei rifiuti da intraprendere attraverso la creazione di una banca dati di buone pratiche e, eventualmente, con un supporto diretto a chi ne faccia richiesta.

Per quanto riguarda i cittadini, il portale fornirà indicazioni circa le scelte di consumo che favoriscono la riduzione dei rifiuti nonché indicazioni pratiche circa la possibilità di rivolgersi a centri del riuso o della riparazione, fornendo contatti con le reti locali. I cittadini potranno, inoltre, presentare le proprie proposte/osservazioni sulle difficoltà/opportunità che incontrano in questo campo.

Per quanto riguarda le scuole, dato il ruolo primario che l'istruzione ricopre per la formazione di comportamenti rivolti alla prevenzione dei rifiuti, il portale conterrà informazioni per gli insegnanti utili allo sviluppo di progetti didattici sul tema.

Relativamente alle Amministrazioni Pubbliche Locali, il portale fornirà, inoltre, supporto alle Amministrazioni impegnate nella preparazione di programmi di prevenzione.

Tale portale, infine, fungerà anche da piattaforma per lo scambio di informazioni fra i soggetti che a vario titolo sono attivi nel campo della prevenzione dei rifiuti, dando rilievo alle loro principali iniziative.

