

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. CCXXIV**  
**n. 1**

## RELAZIONE

RECANTE L'AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA  
NAZIONALE DI PREVENZIONE DEI RIFIUTI

(Aggiornata al 31 dicembre 2014)

*(Articolo 180, comma 1-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,  
e successive modificazioni)*

**Presentata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**  
**(GALLETTI)**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 14 gennaio 2015**  
—————

**INDICE**

PREMESSA .....	Pag.	7
1. IL CONTESTO EUROPEO .....	»	9
2. INQUADRAMENTO NORMATIVO .....	»	10
2.1 La Direttiva 2008/98/CE .....	»	10
2.2 Linee guida europee alla redazione dei programmi di prevenzione (e di prevenzione dello spreco alimentare) .....	»	12
2.3 La normativa nazionale in materia di prevenzione dei rifiuti .....	»	14
2.3.1 Il D.Lgs. 152/2006 .....	»	14
2.3.2 Le altre disposizioni .....	»	15
2.4 Il programma nazionale di Prevenzione dei rifiuti ..	»	20
3. LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE IN MATERIA DI PREVENZIONE DEI RIFIUTI .....	»	21
3.1 I programmi regionali di prevenzione dei rifiuti ....	»	21
4. LE ATTIVITÀ PRECEDENTI L'EMANAZIONE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI PREVENZIONE DEI RIFIUTI .....	»	25
4.1 Elenco cronologico di alcune delle principali attività:	»	25
4.1.1 Alcune delle attività di Federambiente in materia di prevenzione dei rifiuti dal 2002 al 2006.	»	26
4.1.2 Le <i>Linee guida sulla prevenzione dei rifiuti urbani</i> del 2006 e del 2010 a cura di Federambiente e ONR .....	»	27
4.1.3 <i>Verso il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti</i> a cura di Federambiente e ONR (2008-2010) .....	»	28
4.1.4 Il ciclo di seminari tecnici regionali " <i>Verso il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti: partire dalle esperienze locali</i> " Federambiente - Legambiente (2008-2009) .....	»	29

4.1.5	La settimana europea per la riduzione dei rifiuti (SERR) - <i>European Waste Week Reduction (EWWR) 2009 - 2014</i> . . . . .	Pag.	29
4.1.5.1	Premessa . . . . .	»	29
4.1.5.2	La SERR in sintesi . . . . .	»	29
4.1.5.3	Che cos'è la SERR e come funziona in pratica? . . . . .	»	30
4.1.5.4	Particolarità della SERR . . . . .	»	31
4.1.5.5	L'edizione 2013 . . . . .	»	32
4.1.6	European Clean Up Day - <i>Let's Clean Up Europe 2014 - Italia</i> . . . . .	»	32
4.1.6.1	Dalla settimana europea per la riduzione dei rifiuti a Let's Clean Up Europe . . . . .	»	32
4.1.6.2	In Italia: cos'è successo? . . . . .	»	32
4.1.6.3	<i>Communications Tools</i> . . . . .	»	34
4.1.6.4	Risultati e prospettive per l'edizione 2015 . . . . .	»	35
4.1.7	Alcune delle attività di Federambiente in materia di prevenzione dei rifiuti dal 2009 al 2013 . . . . .	»	36
4.1.8	Ministero dell'ambiente: il bando sulla promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio . . . . .	»	36
5.	LE ATTIVITÀ SUCCESSIVE ALL'EMANAZIONE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI PREVENZIONE DEI RIFIUTI . . . . .	»	37
5.1	<i>Il Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari (PINPAS)</i> . . . . .	»	37
5.1.1	Inquadramento normativo . . . . .	»	37
5.1.2	Introduzione . . . . .	»	37
5.1.3	Motivazioni . . . . .	»	37
5.1.4	Obiettivi . . . . .	»	38
5.1.5	Campo di applicazione . . . . .	»	39
5.1.6	Il contributo del PINPAS agli obiettivi generali di prevenzione dei rifiuti del PNPR . . . . .	»	39
5.1.7	La struttura del Piano . . . . .	»	40
5.1.8	Attività nel 2014 . . . . .	»	41
5.1.8.1	Aggiornamento della base conoscitiva . . . . .	»	41
5.1.8.2	Coinvolgimento degli <i>stakeholder</i> . . . . .	»	41

5.1.8.3	Pubblicazioni e <i>Policy documents</i> . . .	Pag.	41
5.1.8.4	Campagna nazionale di comunicazione sullo spreco alimentare . . . . .	»	42
5.1.8.5	Iniziative ed eventi . . . . .	»	42
5.1.8.6	Iniziative speciali . . . . .	»	42
5.1.8.7	PINPAS: a che punto siamo? . . . . .	»	43
5.1.8.8	Un " <i>position paper</i> " sul tema della donazione degli alimenti invenduti . . . . .	»	46
5.1.8.9	Il 5 febbraio 2015 . . . . .	»	47
5.2	La Carta di Bologna contro lo spreco alimentare . . .	»	47
5.3	Sigla del Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'ambiente, Anci e Sprecozero.net . . . . .	»	48
5.4	Nomina del Comitato Tecnico Scientifico D.M. 185 del 15 luglio 2014 . . . . .	»	48
5.5	La sesta edizione della <i>Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti</i> . . . . .	»	48
5.6	Sostegno e Patrocini a iniziative di altri soggetti sul tema della prevenzione dei rifiuti . . . . .	»	50
5.6.1	Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti - prima edizione . . . . .	»	50
5.6.2	Rapporto nazionale sul riutilizzo 2013 . . . . .	»	51
5.6.3	Rapporto nazionale sul riutilizzo 2014 . . . . .	»	51
5.6.4	Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti - seconda edizione . . . . .	»	52
5.6.5	Premio Vivere a Spreco Zero - seconda edizione . . . . .	»	53
6.	COMITATO TECNICO SCIENTIFICO PER L'IMPLEMENTAZIONE E LO SVILUPPO DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI PREVENZIONE DEI RIFIUTI: CRITERI OPERATIVI E METODOLOGICI PER IL PROGRAMMA DI LAVORO . . . . .	»	55
6.1	Approccio metodologico . . . . .	»	55
6.2	Criteri operativi per il programma di lavoro . . . . .	»	57
6.2.1	Attività trasversale 1: aggiornamento della base conoscitiva . . . . .	»	57
6.2.2	Attività trasversale 2: integrazione e coerenza - Valutazione delle sinergie con altre politiche e normative . . . . .	»	58
6.2.3	Attività trasversale 3: implementazione e monitoraggio . . . . .	»	58

6.3 Macrotematiche .....	Pag.	61
6.3.1 Lotta allo spreco alimentare - riduzione dei rifiuti biodegradabili .....	»	61
6.3.2 Ecofiscalità .....	»	61
6.3.3 Riutilizzo .....	»	63
6.3.4 Comunicazione (informazione, educazione, sensibilizzazione) .....	»	64
6.3.5 Responsabilità estesa del produttore .....	»	65

### ALLEGATI

1) Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti (prima edizione 2013) .....	»	67
a) Elenco delle candidature .....	»	67
b) I vincitori dell'edizione 2013 .....	»	70
c) Le motivazioni delle premiazioni 2013 .....	»	75
2) La Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti (SERR) - <i>European Waste Week Reduction (EWWR)</i> ..	»	83
a) L'edizione pilota del 2008 .....	»	83
b) Dall'edizione pilota alla SERR in Italia (2009) .....	»	85
i) Coinvolgimento territoriale .....	»	86
ii) Obiettivi quantitativi .....	»	87
iii) Strumenti della comunicazione .....	»	87
iv) Matrice di calcolo del risparmio delle emissioni di CO <sub>2</sub> e di materia .....	»	88
v) Azioni simboliche .....	»	89
c) Edizione 2011 - RISULTATI .....	»	91
d) Edizione 2012 - RISULTATI .....	»	98
i) Premiazioni nazionali ed europee .....	»	113
e) Edizione 2013 - RISULTATI .....	»	121
i) Rassegna stampa .....	»	123
ii) Rapporti con i <i>media</i> .....	»	123
3) European Clean Up Day - Let's Clean Up Europe 2014 Italia .....	»	125
a) Esempi di Azioni implementate durante LCUE ..	»	125
4) Elenco membri della Consulta del PINPAS .....	»	127

5) Testo del Protocollo di intesa tra Ministero dell'Am- biente - Anci - Sprecozero.net . . . . .	Pag.	136
6) Premio <i>Socially Correct</i> contro lo spreco alimentare . . . . .	»	141
7) Premio Vivere a Spreco Zero (seconda edizione 2014) . . . . .	»	151
8) Carta di Bologna (versione originale in inglese) . . . . .	»	157
9) Carta di Bologna (versione tradotta in italiano) . . . . .	»	159

## Premessa

Allo scopo di «dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti» l'art. 29 della Direttiva 98/2008/CE ha chiesto agli Stati membri di adottare, entro il 12 dicembre 2013, programmi di prevenzione dei rifiuti.

In attuazione della Direttiva 98/2008/CE, e seguendo le indicazioni delle *Linee guida europee* alla redazione dei programmi di prevenzione<sup>1</sup>, il 7 ottobre 2013 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato il *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*<sup>2</sup>.

Con l'art. 180 comma 1-*bis* del D.lgs 152/2006 la normativa nazionale ha posto in capo al Ministero dell'Ambiente il compito di presentare alla Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, «una relazione recante l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e contenente anche l'indicazione dei risultati raggiunti e delle eventuali criticità registrate nel perseguimento degli obiettivi di prevenzione dei rifiuti».

La presente Relazione intende quindi ottemperare alle prescrizioni dell'art. 180 comma 1-*bis* del D.lgs 152/2006 illustrando la tematica in oggetto come di seguito meglio specificato.

Il capitolo 1 ha l'obiettivo di inquadrare politicamente il tema della prevenzione dei rifiuti: attraverso un sintetico richiamo ai principali documenti di indirizzo della Commissione e del Parlamento europei viene sottolineata la centralità che la prevenzione dei rifiuti deve avere in ogni politica di sviluppo che abbia la lungimiranza di perseguire un modello di economia circolare e non più lineare, in cui un utilizzo davvero efficiente e sostenibile delle risorse a disposizione diventa una questione rilevante non più solo dal punto di vista ambientale ma anche economico e sociale.

Il capitolo 2 ha invece il compito di inquadrare il tema della prevenzione dei rifiuti dal punto di vista normativo, con particolare riferimento al livello nazionale. In una specifica sezione vengono richiamate alcune delle norme nazionali che influiscono direttamente o indirettamente sulla produzione e la prevenzione dei rifiuti. Una sezione a parte è inoltre dedicata alla sintetica descrizione del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*.

Il capitolo 3 fa invece una rassegna dei provvedimenti con i quali le Regioni hanno cercato (con risultati alterni) di inserire la prevenzione dei rifiuti nella pianificazione regionale in materia di gestione dei rifiuti e recepire le indicazioni del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*.

Il capitolo 4 intende invece fare un quadro generale del bagaglio di conoscenze ed esperienze che l'Italia ha maturato negli anni precedenti. Il *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti* ha infatti l'importante compito di mettere a frutto quanto esiste già raccogliendo e mettendo "a sistema" le tante buone pratiche che negli anni l'Italia ha visto nascere e moltiplicarsi. Uno dei compiti della programmazione nazionale in materia di prevenzione dei rifiuti è infatti quello di inserire in un percorso strutturato e a lungo termine la massa critica delle tante iniziative che sino ad oggi hanno avuto un coordinamento solo territoriale, episodico e volontario.

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Waste%20prevention%20guidelines.pdf>

<sup>2</sup> Decreto direttoriale del 7 ottobre 2013 (G.U. n. 245 del 18 ottobre 2013).

Il capitolo 5 descrive invece quanto è stato fatto nel primo anno di vita del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*, soffermandosi in particolare sulle attività legate al *Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari*, alla Settimana Europea per la Riduzione dei rifiuti e tutte le altre iniziative relative al tema della prevenzione dei rifiuti promosse, sostenute o patrocinate dal Ministero dell'Ambiente.

Chiude il capitolo 6, il cui compito è illustrare le attività previste per il futuro prossimo. Esso contiene le proposte di intervento elaborate dal Comitato Tecnico Scientifico per l'implementazione e lo sviluppo del Programma nazionale di Prevenzione dei rifiuti istituito dal Ministero dell'Ambiente con D.M. 185 del 18 luglio 2014.



## 1. Il contesto europeo

Il VI Programma d'azione della Comunità Europea in materia ambientale (Decisione 600/2002/CE) introduce la prevenzione e il riciclo dei rifiuti in una delle sette strategie tematiche per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, equipara - per la prima volta chiaramente - la produzione di rifiuti a uno spreco di risorse, e individua come obiettivo la dissociazione (disaccoppiamento) tra crescita economica, consumo di risorse e produzione di rifiuti.

A partire da questo primo indirizzo politico l'obiettivo della prevenzione (quantitativa e qualitativa) dei rifiuti è lentamente entrato nelle politiche produttive (sul fronte della progettazione di prodotti e servizi<sup>3</sup>, sia su quello dei sistemi e dei processi produttivi<sup>4</sup>), in quelle relative al sostegno della domanda - privata e pubblica - di prodotti e servizi ambientalmente sostenibili<sup>5</sup>, e nella stessa gestione dei rifiuti<sup>6</sup>.

Sempre a partire dal VI Programma d'azione un'attenzione particolare è stata rivolta alla riduzione dei rifiuti biodegradabili e organici, flusso particolarmente critico sotto diversi aspetti (quantitativo, tendenza all'aumento della produzione, discarica ancora come principale soluzione di gestione) e dagli ampi margini di riduzione. In particolare la Commissione europea ha evidenziato i grandi vantaggi in termini economici e di riduzione degli impatti riconducibili alle politiche di prevenzione dei rifiuti alimentari<sup>7</sup>. Inoltre, con la *Risoluzione del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE*, particolare attenzione è stata data al tema dello spreco alimentare e alle sue conseguenze sanitarie, ambientali, economiche, sociali, nutrizionali ed etiche. Per questo la Commissione europea ha invitato gli Stati membri ad affrontare il problema degli sprechi alimentari all'interno dei programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti (COM(2011) 571 - *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*) e a sviluppare strategie nazionali di prevenzione degli sprechi alimentari (COM(2014) 398 - *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*).

Negli ultimi anni il tema della prevenzione dei rifiuti è entrato a pieno titolo nelle politiche europee sull'uso efficiente delle risorse<sup>8</sup> e lo sviluppo di un'economia circolare.

---

<sup>3</sup> Direttive 2005/32/CE e 2009/125/CE Ecodesign; Risoluzione 2011/2068 *su un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*.

<sup>4</sup> Politiche di Cleaner production (es. Regolamento CE n. 1907/2006 (REACH), COM (2008) 397 sul piano d'azione *Produzione e consumo sostenibili*, BAT, Direttiva 2008/1/CE (IPPC), SGA (ISO 14001, EMAS), politiche integrate di prodotto (IPP); dichiarazioni ambientali di prodotto (EPD), ecc.

<sup>5</sup> COM (2008) 397 sul piano d'azione *Produzione e consumo sostenibili*, Regolamento 66/2010 Ecolabel, COM (2008) 400 *Appalti pubblici per un ambiente migliore* (GPP).

<sup>6</sup> Direttiva 98/2008/CE

<sup>7</sup> «Un miglior adeguamento della gestione dei rifiuti organici alla gerarchia dei rifiuti e ad altre disposizioni della direttiva quadro sui rifiuti potrebbe tradursi in vantaggi ambientali e finanziari compresi tra 1,5 (leggero aumento del riciclaggio) e 7 miliardi di euro (politiche di riciclaggio e di prevenzione ambiziose). La combinazione di politiche di riciclaggio e di prevenzione moderatamente ambiziose porterebbe ad un risparmio di 5,5 miliardi di euro (di cui 4,1 si otterrebbero grazie alla prevenzione dei rifiuti), permetterebbe di ridurre le emissioni di circa 34 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalenti (tra l'80 il 90% grazie alla prevenzione), rafforzerebbe i mercati del compost e del biogas e creerebbe, grazie alla prevenzione dei rifiuti alimentari, vantaggi finanziari diretti per le famiglie». COM 234 (2010) *relativa alle prossime misure in materia di gestione dei rifiuti organici nell'Unione Europea*.

<sup>8</sup> COM 21 (2011) *Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse - Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020*; COM (2011); 571 *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, Risoluzione 2011/2068 (INI) *su un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*.

Il VII Programma di azione per l'ambiente – *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*<sup>9</sup> evidenzia il grande potenziale di miglioramento che l'UE ha sul fronte della prevenzione e della gestione dei rifiuti, precisando che da esso dipenderà un miglior utilizzo delle risorse, l'apertura di nuovi mercati, la creazione di nuovi posti di lavoro, la riduzione della dipendenza dalle importazioni di materie prime e degli impatti ambientali associati. A tal fine richiama la necessità di dare piena attuazione alla legislazione europea in materia di rifiuti – a partire dall'applicazione della gerarchia introdotta dalla direttiva quadro –, e di ridurre la produzione di rifiuti in termini procapite e assoluti, ridurre lo spreco alimentare e i rifiuti marini attraverso azioni di prevenzione.

Infine la COM (2014) 398 *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti* ha recentemente ribadito la centralità della prevenzione dei rifiuti all'interno del quadro delle politiche europee a sostegno dell'uso efficiente delle risorse e dello sviluppo di un'economia circolare<sup>10</sup>. La COM sottolinea la rilevanza non solo ambientale ma anche economica di queste politiche in grado di ridurre fortemente la necessità di importazione di materie prime e produrre significativi risparmi<sup>11</sup>, e in particolare il contributo economico che può derivare dalla prevenzione dei rifiuti<sup>12</sup>.

## 2. Inquadramento normativo

### 2.1. La Direttiva 2008/98/CE

Ad oggi il principale riferimento normativo europeo in materia di rifiuti è rappresentato dalla **Direttiva 2008/98/CE** che ha abrogato alcune direttive di settore<sup>13</sup> e ridisegnato la strategia europea in materia di gestione di rifiuti. Grazie alla Direttiva 2008/98/CE la gestione dei rifiuti perde la propria settorialità per diventare una parte (importante) di una più ampia strategia di sviluppo che non si limita più a proteggere l'ambiente e la salute umana dagli impatti negativi connessi alla produzione e gestione dei rifiuti, ma considera anche gli impatti legati a un utilizzo efficiente e sostenibile delle nostre risorse. Per questo le politiche e le norme relative ai rifiuti non possono più essere confinate alla sola fase post-consumo delle risorse, ma devono integrarsi con le altre politiche di sviluppo all'interno di un più vasto e lungimirante modello di sostenibilità ambientale ed economica.

<sup>9</sup> Decisione n. 1386/2013/Ue del Parlamento europeo e del consiglio del 20 novembre 2013.

<sup>10</sup> «La priorità assoluta per tutte le fasi dell'economia circolare è far sì che si producano meno rifiuti». COM (2014) 398 *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*.

<sup>11</sup> «Si stima che un uso più efficiente delle risorse lungo l'intera catena di valore potrebbe ridurre il fabbisogno di fattori produttivi materiali del 17%-24% entro il 2030<sup>11</sup>, con risparmi per l'industria europea dell'ordine di 630 miliardi di euro l'anno». La COM (2014) 398 prende questo dato da: *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies*, Europe INNOVA, 2012.

<sup>12</sup> «La prevenzione dei rifiuti, la progettazione ecocompatibile, il riutilizzo e misure analoghe potrebbero far risparmiare 600 miliardi di euro netti alle imprese dell'UE, ossia l'8% del loro fatturato annuale, riducendo nel contempo le emissioni totali annue di gas serra del 2-4%»<sup>12</sup>. AMEC et al., *The opportunities to business of improving resource efficiency*, 2013, in Commissione Europea, COM (2014) 398, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*. Cfr. anche COM(2014) 446, *Green Employment Initiative: Tapping into the job creation potential of the green economy*.

<sup>13</sup> 75/439/CEE, 91/689/CEE, 2006/12/CE

La Direttiva fa propri i principi e gli obiettivi di qualsiasi politica europea in materia di ambiente quali quello di «prevenzione» (limitare l'inquinamento alla fonte)<sup>14</sup>, di precauzione e azione preventiva (obbligo di prendere misure preventive laddove sussista qualsiasi rischio potenziale), e il principio «chi inquina paga» secondo cui i costi della gestione dei rifiuti devono essere sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori dei rifiuti<sup>15</sup>.

La Direttiva opera un importante lavoro di definizione specificando per la prima volta cosa debba intendersi per «prevenzione»<sup>16</sup>, «riutilizzo»<sup>17</sup>, e «preparazione per il riutilizzo»<sup>18</sup>. Stabilisce inoltre (art. 4) la seguente gerarchia delle priorità che ogni politica e normativa in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti è chiamata ad applicare:

- prevenzione;
- preparazione per il riutilizzo;
- riciclaggio<sup>19</sup>;
- recupero<sup>20</sup>;
- smaltimento<sup>21</sup>;

La Direttiva sancisce inoltre (art. 29 comma 1) l'obbligo di adozione da parte degli Stati Membri di Programmi di prevenzione dei rifiuti entro il 12 dicembre 2013. I programmi devono essere integrati nei Piani di gestione dei rifiuti o in Programmi a sé stanti e devono (art. 29 comma 2) fissare specifici obiettivi di prevenzione. A tal fine gli Stati membri sono chiamati a descrivere la situazione di partenza, le misure di prevenzione esistenti, valutare l'utilità degli esempi di misure di prevenzione forniti nell'allegato IV o, eventualmente, altre misure adeguate. Per monitorare l'efficacia delle misure adottate e il raggiungimento degli obiettivi gli Stati membri sono anche chiamati (art. 29 comma 3) a elaborare specifici parametri qualitativi o quantitativi e, se del caso, definire ulteriori traguardi e indicatori.

Infine, per incoraggiare una progettazione finalizzata a ridurre gli impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e l'utilizzo, la Direttiva introduce la responsabilità estesa del produttore<sup>22</sup>.

<sup>14</sup> Direttiva 98/2008/CE considerando (6): «L'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente. La politica in materia di rifiuti dovrebbe altresì puntare a ridurre l'uso di risorse e promuovere l'applicazione pratica della gerarchia dei rifiuti».

<sup>15</sup> Direttiva 98/2008/CE considerando 1 e 26, e art. 14.

<sup>16</sup> Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 12: «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».

<sup>17</sup> Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 13: «qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti».

<sup>18</sup> Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 16: «le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui prodotti o componenti i prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento».

<sup>19</sup> Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 17: «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento».

<sup>20</sup> Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 15: «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale».

<sup>21</sup> Direttiva 2008/98/CE, Art. 3 paragrafo 19: «qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia».

<sup>22</sup> Direttiva 2008/98/CE, Art. 8.

Facendo ricadere i costi legati alla gestione del fine vita dei prodotti su chi li ha concepiti, fabbricati e messi sul mercato, la responsabilità estesa del produttore diventa «uno dei mezzi per sostenere una progettazione e una produzione dei beni che prenda pienamente in considerazione e faciliti l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprendendone la riparazione, il riutilizzo, lo smontaggio e il riciclaggio».<sup>23</sup>

## 2.2. Le linee guida europee alla redazione dei programmi di prevenzione

Al fine di supportare gli Stati membri nella redazione dei propri programmi di prevenzione dei rifiuti l'articolo 29 paragrafo 5 della direttiva 98/2008/CE ha assegnato alla Commissione europea il compito di elaborare «orientamenti» e di creare un «sistema per lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche in materia di prevenzione».

Facendo seguito a quanto disposto dalla direttiva la Commissione ha promosso la realizzazione di una serie di studi finalizzati ad acquisire la base conoscitiva necessaria a elaborare indirizzi metodologici e operativi per la preparazione dei programmi di prevenzione dei rifiuti:

2009. *Analysis of the evolution of waste reduction and the scope of waste prevention*<sup>24</sup>: attraverso l'analisi della letteratura in materia e un confronto con i principali stakeholder a livello europeo, lo studio realizza una mappatura delle attuali iniziative di prevenzione della produzione dei rifiuti, analizza i principali flussi di materia e i relativi impatti economici e ambientali, identifica i settori in cui intervenire con maggiore efficacia, inizia a elaborare una serie di indicatori capaci di descrivere e misurare l'effetto delle strategie di prevenzione dei rifiuti e, infine, fa una stima dei potenziali benefici legati alla prevenzione dei rifiuti.
2011. *Evolution of (bio-) waste generation/prevention and (bio-) waste prevention indicator*<sup>25</sup> delinea lo scenario di produzione dei rifiuti al 2020, passa in rassegna le misure di prevenzione intraprese dai vari Stati e il modo in cui esse vengono integrate nei piani di gestione dei rifiuti. Individua le aree di intervento prioritarie (rifiuti alimentari, rifiuti pericolosi e rifiuti da costruzione e demolizione), e per ognuna di esse propone un piano d'azione con misure dirette a intervenire su ciascuna fase del ciclo di vita dei rispettivi beni (design, estrazione di materia, produzione, distribuzione, consumo). Propone una nuova serie di indicatori in grado di misurare 1) il disaccoppiamento della produzione dei rifiuti dalla spesa privata delle famiglie; 2) la produttività delle risorse; 3) le risorse perse in "bio-prodotti"; 4) la presenza di sostanze pericolose; 5) il rapporto tra imballaggi prodotti e imballaggi diventati rifiuti. Lo studio fa inoltre una rassegna di 83 iniziative già avviate di prevenzione dei rifiuti di origine alimentare selezionando, tra queste, 8 buone pratiche. Infine, vengono proposte varie opzioni per determinare obiettivi di prevenzione dei rifiuti organici e alimentari da rispettare entro il 2020 (come richiesto dall'articolo 9 della Direttiva 98/2008/CE).
2011. *Guidelines on the preparation of food waste prevention programmes*<sup>26</sup> muove dai preoccupanti dati sulla crescita della produzione dei rifiuti alimentari che si registra in Europa e l'impatto ambientale che ne consegue. Richiama inoltre la possibilità di ridurre sensibilmente questo flusso

<sup>23</sup> Direttiva 2008/98/CE, considerando (26).

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/report\\_waste.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/report_waste.pdf)

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/SR1008\\_FinalReport.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/SR1008_FinalReport.pdf)

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf)

di rifiuti sottolineando i benefici economici, ambientali e sociali che ne deriverebbero. A livello metodologico si sottolinea innanzitutto la necessità di generare un cambiamento nei comportamenti di tutti i soggetti interessati e di adottare iniziative specifiche per ogni settore in cui si producono rifiuti alimentari (la manifattura, la distribuzione e la vendita, i servizi come ristoranti, catering, alberghi, caffè), i luoghi di lavoro, le istituzioni, gli ospedali e le abitazioni. Per ognuno di questi settori il documento analizza possibili cause di inefficienze e suggerisce possibili soluzioni, rifacendosi spesso a misure di prevenzione che hanno già dimostrato la loro efficacia. molta attenzione viene data alla necessità di fissare degli obiettivi (prima per ciascun settore poi, in un secondo momento, a livello nazionale) e un calendario specifico per ogni misura, con le varie tappe da rispettare, le risorse allocate e i soggetti coinvolti. Per fare questo è però necessaria prima una chiara e univoca definizione di «*food waste*». Lo studio propone infine la creazione di una commissione nazionale di esperti e portatori di interessi («*National Waste Prevention Committee*») finalizzata alla redazione, lo sviluppo, l'implementazione e il monitoraggio dei programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti.

2012. *Preparing a Waste Prevention Programme*<sup>27</sup> sono le linee guida vere e proprie per la redazione dei programmi di prevenzione dei rifiuti. Aggiornamento e sviluppo di linee guida già uscite nel 2009<sup>28</sup>, il documento riconosce innanzitutto il carattere trasversale del tema della prevenzione e, quindi, la sua necessità di trovare spazio nelle politiche afferenti a settori diversi quali l'industria, l'agricoltura, il commercio, i trasporti, le infrastrutture ecc. Viene cioè riconosciuta la necessità di creare un'«integrazione orizzontale» tra politiche di settori diversi, e un'«integrazione verticale» sia tra i livelli dell'amministrazione (sovrannazionale, nazionale, regionale e locale) che tra le fasi del ciclo di vita dei prodotti: progettazione, estrazione delle risorse, produzione, distribuzione, consumo e gestione del rifiuto. Il documento elenca inoltre le fasi che la redazione dei programmi dovrebbe seguire, a partire dalla valutazione della situazione iniziale (propedeutica alla stessa progettazione e programmazione), fino al monitoraggio dei risultati e la revisione degli obiettivi. Vengono descritte (anche attraverso il ricorso a esempi concreti di programmi di prevenzione già esistenti) le possibili strategie, gli strumenti e il mix di interventi di cui una seria politica di prevenzione si dovrebbe servire, congiuntamente alle risorse necessarie a realizzare i programmi. Vengono infine indicati alcuni flussi su cui intervenire in maniera prioritaria:

1. rifiuti biodegradabili;
2. rifiuti cartacei;
3. rifiuti da imballaggio;
4. rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche;
5. rifiuti pericolosi.

Per quanto concerne invece la creazione di un sistema per lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche in materia di prevenzione dei rifiuti, la Commissione europea ha finora dedicato una pagina del proprio sito internet<sup>29</sup> – all'interno della sezione tematica relativa alla prevenzione dei rifiuti – a un elenco di buone pratiche raccolte a livello mondiale e selezionate in base a specifici criteri quali: il focus specifico sul tema (e l'obiettivo) della prevenzione, il carattere innovativo, la replicabilità, la diffusione e la portata,

<sup>27</sup> <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Waste%20prevention%20guidelines.pdf>

<sup>28</sup> *Guidelines On Waste Prevention Programmes:*

[http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Waste%20Prevention\\_Handbook.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Waste%20Prevention_Handbook.pdf)

<sup>29</sup> <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/practices.htm>

l'efficacia e la misurabilità dei risultati. Per ciascuna best practice è possibile scaricare una sintetica scheda informatica con il riassunto degli elementi e dei dati principali circa il contesto, gli obiettivi, gli strumenti utilizzati e i risultati raggiunti.

Va infine ricordato che la Commissione europea ha cofinanziato numerosi progetti (Life +, Interreg ecc.) concernenti la prevenzione dei rifiuti – molti dei quali sviluppati anche in Italia –, e, con essi, la disseminazione dei propri risultati e la creazione di network per la circolazione e la capitalizzazione delle informazioni.

## **2.3. La normativa nazionale in materia di prevenzione dei rifiuti**

### **2.3.1. Il D.lgs 152/2006**

La normativa nazionale sui rifiuti si occupa di prevenzione soprattutto nella Parte Quarta del D.lgs 152 del 3 aprile 2006, dove vengono definiti i principi secondo cui deve essere effettuata la gestione dei rifiuti<sup>30</sup>, indicati i ruoli, le competenze e le responsabilità dei vari soggetti in essa coinvolti a vario titolo, e indicati gli strumenti per prevenire la produzione di rifiuti e l'impatto a essi collegato.

Innanzitutto il D.lgs 152/2006 recepisce (articolo 183 comma 1) le definizioni che la Direttiva 98/2008/CE dà di «prevenzione»<sup>31</sup>, «riutilizzo»<sup>32</sup> e «preparazione per il riutilizzo»<sup>33</sup>, identificando così il campo di applicazione delle politiche e delle norme che riguardano la prevenzione dei rifiuti. La norma recepisce inoltre (articolo 179 comma 1) la gerarchia delle priorità secondo cui deve essere organizzata la gestione dei rifiuti, e in base alla quale la prevenzione rappresenta la migliore soluzione possibile dal punto di vista ambientale, sanitario, economico e sociale.

La norma prevede inoltre che le Autorità competenti in materia di gestione dei rifiuti promuovano o attivino, ciascuna secondo le proprie responsabilità e competenze, iniziative volte a favorire «prioritariamente» la riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti e, in generale, il rispetto della gerarchia delle soluzioni di gestione. A tal fine viene anche fornita (articolo 180 comma 1) una panoramica degli strumenti di cui ci si dovrà servire<sup>34</sup> per promuovere la prevenzione dei rifiuti, il riutilizzo, la

---

<sup>30</sup> L'articolo 178 stabilisce che la gestione dei rifiuti deve essere effettuata secondo i principi di «prevenzione», «sostenibilità», «responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti», e secondo il principio «chi inquina paga». Specifica inoltre che, proprio a tal fine, essa deve essere effettuata secondo i criteri di «efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica».

<sup>31</sup> Ai sensi dell'art. 183 comma 1 lettera m): l'insieme delle «misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto e che riducono:

1. la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;
2. gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;
3. il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti».

<sup>32</sup> Ai sensi dell'art. 183 comma 1 lettera r): «qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti»

<sup>33</sup> Ai sensi dell'art. 183 comma 1 lettera q): «le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento».

<sup>34</sup> Nel dettaglio:

- a) 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, nonché lo sviluppo del sistema di marchio ecologico ai fini della corretta

preparazione per il riutilizzo (art. 180-*bis*), la responsabilità estesa del produttore (articolo 178-*bis*). La norma recepisce anche (allegato L) gli esempi di misure di prevenzione dei rifiuti descritti dalla direttiva.

Infine, con l'articolo 180 comma 1-*bis* il D.lgs 152/2006 assegna al Ministero dell'Ambiente il compito di adottare un *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti* ed elaborare indicazioni affinché esso sia integrato nei piani regionali di gestione dei rifiuti. Dispone inoltre che i programmi di prevenzione stabiliscano (art. 180 comma 1-*ter*) obiettivi di prevenzione<sup>35</sup> e che il Ministero individui (art. 180 comma 1-*quater*) specifici parametri qualitativi o quantitativi per monitorare e valutare i progressi realizzati nell'attuazione delle misure di prevenzione.

### 2.3.2. Le altre disposizioni normative

Parallelamente al D.lgs 152/2006 si è registrata un'evoluzione della normativa tesa a promuovere un uso più razionale ed efficiente delle risorse nelle varie fasi del ciclo di vita dei materiali. In questo senso, tra le disposizioni che possono avere una ripercussione diretta o indiretta sulla prevenzione dei rifiuti ricordiamo:

- il **D.M 8 maggio 2003 n. 203**, che prescrive norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30% del fabbisogno medesimo;
- il **D.lgs 36 del 2003** di attuazione della direttiva 1999/31/Ce relativa alle discariche, che fissa obiettivi di riduzione dello smaltimento in discarica dei rifiuti biodegradabili<sup>36</sup> e trasferisce alle Regioni il compito di approvare appositi programmi per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica a integrazione del piano regionale di gestione dei rifiuti;
- la **Legge 25 giugno 2003, n. 155** (Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale"), detta anche "del buon Samaritano", che consente alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale che effettuano a fini di beneficenza la distribuzione gratuita di prodotti alimentari, di essere destinatarie di prodotti ancora edibili qualificati come eccedenze di produzione o scarti della distribuzione;
- la **Legge del 27 dicembre 2006, n. 296** (Finanziaria 2007), articolo 1 comma 1065 e il D.M. 301 del 20 novembre 2007 del Ministero delle Politiche Agricole Ambientali e Forestali, riguardante la promozione dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta;

---

valutazione dell'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita del prodotto medesimo;

- b) la previsione di clausole di bandi di gara o lettere d'invito che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione di rifiuti;
- c) la promozione di accordi e contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali finalizzati alla prevenzione e alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti.

<sup>35</sup> In proposito occorre ricordare come il D.lgs 152 stabilisca all' art. 199 comma 3 lettera r) relativo ai programmi regionali di prevenzione dei rifiuti, che le misure e gli obiettivi di prevenzione «sono finalizzati a dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti».

<sup>36</sup> entro il 2008, i rifiuti urbani biodegradabili allocati in discarica dovranno essere inferiori a 173 kg/anno per abitante; entro il 2011, i rifiuti urbani biodegradabili dovranno essere inferiori a 115 kg/anno per abitante; entro il 2018, i rifiuti urbani biodegradabili dovranno essere inferiori a 81 kg/anno per abitante.

- l'articolo 1, comma 130 della Legge n.244 del 2007<sup>37</sup>, la cosiddetta "Legge antisprechi", che consente alle imprese di cedere gratuitamente alle ONLUS i "beni non di lusso" non più commerciabili ma funzionalmente integri;
- la Circolare n. 6152 del 24/12/2008 del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (Allegato 2) che ha inteso promuovere l'utilizzo di cassette per ortofrutta riutilizzabili o riciclabili;
- la Legge del 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), articolo 1 dai commi 266 a 268, che definisce i Gruppi di Acquisto Solidale (GAS) e ne incentiva lo sviluppo e la diffusione;
- il D.M. 11 aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008 ma aggiornato con rivisto con il DM del 10 aprile 2013) con cui il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico, il Piano d'Azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP). Il Piano, che ha l'obiettivo di massimizzare la diffusione del GPP presso gli enti pubblici, fornisce un quadro generale sul Green Public Procurement, definisce obiettivi nazionali, identifica le categorie di beni e servizi prioritari (per gli impatti ambientali e i volumi di spesa) su cui definire i 'Criteri Ambientali Minimi'. Il rispetto di tali criteri è l'elemento che qualifica come "sostenibile" una procedura d'acquisto della PA. La loro definizione è stata oggetto di successivi decreti ministeriali per le diverse tipologie di prodotti e servizi. I criteri già definiti sono di seguito riepilogati, mentre sono in corso di definizione quelli afferenti alle rimanenti categorie merceologiche:

	Categorie merceologiche	Decreti Ministeriali
1	Carta in risme	D.M. 12 ottobre 2009 e D.M. 4 aprile 2013
2	Ammendanti	D.M. 12 ottobre 2009
3	Prodotti tessili	D.M. 22 febbraio 2011
4	Arredi d'Ufficio	
5	Apparati per l'illuminazione pubblica	
6	IT (computer, stampanti, fotocopiatrici)	
7	Serramenti esterni	D.M. 25 luglio 2011
8	Ristorazione collettiva e derrate alimentari	D.M. 7 marzo 2012
9	Servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento	
10	Acquisto veicoli adibiti a trasporto su strada	D.M. 8 maggio 2012
11	Affidamento servizi di pulizia e fornitura di prodotti per l'igiene	D.M. 24 maggio 2012

- il D.lgs 82 del 7 marzo 2005 che, recependo la Direttiva 1999/93/CE, introduce nell'ordinamento nazionale il Codice Amministrazione Digitale. Il CAD traccia il quadro legislativo generale entro cui

<sup>37</sup> Di modifica dell'articolo 13, comma 3 del D.Lgs 4 dicembre 1997, n. 460 "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale": «I beni non di lusso alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa, diversi da quelli di cui al comma 2, che presentino imperfezioni, alterazioni, danni o vizi che pur non modificandone l'idoneità di utilizzo non ne consentono la commercializzazione o la vendita, rendendone necessaria l'esclusione dal mercato o la distruzione, qualora siano ceduti gratuitamente alle ONLUS, per un importo corrispondente al costo specifico sostenuto per la produzione o l'acquisto complessivamente non superiore al 5 per cento del reddito d'impresa dichiarato, non si considerano destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa ai sensi dell'articolo 85, comma 2, del testo unico delle imposte dei redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. I predetti beni si considerano distrutti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto».



può e deve attuarsi la digitalizzazione della Pubblica amministrazione. Aggiornato con il **D.lgs 235/2010**, il Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale ha l'obiettivo di modernizzare la Pubblica amministrazione attraverso la diffusione di soluzioni tecnologiche e organizzative che, anche attraverso la dematerializzazione dell'informazione, consentano un risparmio di risorse secondo le seguenti previsioni:

- riduzione di 3 milioni di pagine;
  - risparmio del 90% dei costi di carta e del relativo impatto ecologico per circa 6 milioni di euro l'anno.
- la **Legge del 27 dicembre 2006, n. 296** ha cercato di limitare la produzione di sacchetti di plastica che, secondo i criteri fissati dalle norme tecniche comunitarie, non risultavano biodegradabili. Tale progressiva limitazione è stata sempre finalizzata a una totale messa al bando, più volte prorogata. Nel 2012 il **DL 2/2012**, convertito in legge 28/2012 ha stabilito che dal 25 marzo 2012 gli unici sacchetti per l'asporto merci che potevano circolare sarebbero stati di due tipi: monouso biodegradabili e compostabili ai sensi della norma Uni 13432:2002, oppure riutilizzabili con maniglia esterna di spessore superiore a 200 micron (uso alimentare) e 100 micron (altri usi), o con maniglia interna e spessore superiore ai 100 micron (uso alimentare) e 60 micron (altri usi). Il **D.L. 179/2012** aveva previsto dal 1° gennaio 2013 pesanti sanzioni per chi avrebbe messo in commercio shopper per l'asporto merci non rispondenti alle caratteristiche indicate nel DL 2/2012.
- il documento intitolato **Contributi per la Costruzione di una Strategia Italiana per il consumo e la Produzione Sostenibili**, presentato dal Ministero dell'ambiente 20 settembre 2008 con l'obiettivo di fornire a produttori e consumatori un quadro di riferimento in grado di indirizzare le scelte verso opzioni più sostenibili individuando le priorità strategiche, rendendo coerenti tra loro le politiche di settore (politiche ambientali, economiche, fiscali, industriali, di informazione, educazione, ricerca ecc.) e promuovendo nuovi strumenti di intervento. In particolare la SCP individuava tra i suoi obiettivi la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti attraverso una progettazione ecologica dei prodotti, l'allungamento della loro durata di vita, la riduzione del numero e del volume degli imballaggi, l'impiego di materiali riciclati, la riduzione delle sostanze pericolose, il passaggio a metodi di produzione e distribuzione più puliti, l'eliminazione degli sprechi. Il documento forniva inoltre una serie di indicatori "generali di sostenibilità" (quali la quantità di rifiuti speciali prodotti, la capacità di riciclo, i consumi idrici e le caratteristiche e le prestazioni del sistema energetico) e indicatori "più specifici" come l'indice di produttività delle risorse<sup>38</sup>, l'indice di intensità energetica e la produzione procapite di rifiuti urbani.
- la **Legge 27 febbraio 2009, n.13** per la rinascita e lo sviluppo a fini ecologici dei mercati dell'usato.

Per quanto riguarda la razionalizzazione, la semplificazione e la dematerializzazione delle procedure amministrative nell'ambito della Pubblica Amministrazione si ricorda:

- la **Deliberazione CNIPA** (Centro Informatico per la P.A.) del **19 febbraio 2004 n. 11** sulla conservazione sostitutiva<sup>39</sup>;

<sup>38</sup> L'indice di produttività delle risorse si ottiene dal rapporto tra prodotto interno lordo (PIL) e consumo di materiale interno (CMI) o il consumo di materiale totale (CMT), che include anche i flussi indiretti di materia, cioè ciò che è necessario a produrre tutto quello che viene importato in un paese, al netto del prodotto importato.

<sup>39</sup> La Finanziaria 2008 (Legge del 21 dicembre 2007 n. 244) all'articolo 1, commi 589 e 590 dispone controlli sull'applicazione dell'articolo 47 del "Codice dell'amministrazione digitale nella P.A." riguardante la trasmissione di documenti attraverso la posta elettronica tra le pubbliche amministrazioni, prevedendo come sanzione per gli inadempienti il taglio dei trasferimenti per la corrispondenza cartacea a partire dall'esercizio finanziario successivo c.

- il **D.lgs del 20 febbraio 2004, n. 52** sull'utilizzo della fattura elettronica;
- il **DPR dell'11 febbraio 2005 n. 68** sulla Posta Elettronica Certificata,
- il **D.lgs del 7 marzo 2005 n. 82** (aggiornato dal D.lgs n. 159 del 4 aprile 2006) sul Codice dell'Amministrazione Digitale;
- la Direttiva della Presidenza del consiglio dei Ministri, dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, del 18 novembre 2005: "*Linee guida per la Pubblica Amministrazione digitale*";
- la **Legge 6 agosto 2008 n. 133**, detta anche "Taglia carta" per la riduzione dei consumi cartacei della Pubblica amministrazione;
- l'**articolo 32 della Legge 18 giugno 2009 n. 69** che introduce l'obbligo, a partire dal 1 gennaio 2010, di pubblicazione su siti internet di atti e provvedimenti con lo scopo di superare l'utilizzo del supporto cartaceo anche per quegli atti della pubblica amministrazione per i quali è prevista la pubblicazione sulla stampa quotidiana (quali le procedure fallimentari con decorrenza dal 1° gennaio 2013);
- il Piano e-Gov 2012 per l'innovazione tecnologica e digitale della Pubblica amministrazione.

Si consideri inoltre come specifici provvedimenti abbiano fatto entrare nella disciplina nazionale il principio della responsabilità estesa e condivisa applicandola ad alcune tipologie di rifiuti particolarmente critiche per quantità o pericolosità:

- il primo flusso è stato quello degli imballaggi, oggetto di due direttive (62/94/CE e 12/04/CE) recepite nell'ordinamento italiano prima dal D.lgs 22/97 poi dal D.lgs 152/06: in Italia la gestione dei rifiuti da imballaggio è soggetta al principio della responsabilità condivisa di tutti gli operatori delle rispettive filiere (art. 217 e 219 del D.lgs 152/06);
- il secondo flusso è quello dei veicoli fuori uso, dove i D.lgs 209/2003 e 149/2006 recepiscono la direttiva (2000/53/CE) con l'obiettivo di ridurre sin dalla fase di progettazione l'uso di sostanze pericolose (mercurio, cromo esavalente, caD.M.io, piombo), facilitare la fase di smontaggio e smantellamento per agevolare il riuso, il recupero e riciclo delle componenti, nonché aumentare l'utilizzo dei materiali riciclati nella costruzione dei nuovi veicoli;
- il terzo flusso è quello dei RAEE, dove prima il D.lgs 151/2005 (di recepimento delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE) e poi il D.lgs 14 Marzo 2014 n. 49 (di recepimento della direttiva 2012/19/EU) hanno progressivamente ridotto l'utilizzo di alcune sostanze pericolose e promosso misure atte a favorire la progettazione e la produzione ecocompatibili delle AEE al fine di facilitarne la riparazione e il riutilizzo, e la preparazione per il riutilizzo o lo smontaggio, dei RAEE.
- Infine, per quanto riguarda pile, accumulatori e relativi rifiuti, il D.lgs 20 novembre 2008, n. 188 di recepimento della Direttiva 2006/66/Ce sulla commercializzazione di nuove pile e la gestione di

---

589. Il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) effettua, anche a campione, azioni di monitoraggio e verifica del rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 47 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, nonché delle disposizioni in materia di posta elettronica certificata. Il mancato adeguamento alle predette disposizioni in misura superiore al 50 per cento del totale della corrispondenza inviata, certificato dal CNIPA, comporta, per le pubbliche amministrazioni dello Stato, comprese le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, e per gli enti pubblici non economici nazionali, la riduzione, nell'esercizio finanziario successivo, del 30 per cento delle risorse stanziata nell'anno in corso per spese di invio della corrispondenza cartacea. c.590. Con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle comunicazioni, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità attuative del comma 589.

quelle a fine vita stabilisce un generale divieto di immissione sul mercato delle batterie contenenti sostanze come cadmio e mercurio in misura superiore a una determinata soglia in peso.

Per quanto riguarda le disposizioni più recenti si ricorda:

- il D.M. 13 febbraio 2014 (G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014) con cui il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha approvato i *Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani*. Si tratta di criteri che le Amministrazioni pubbliche dovranno inserire nei bandi di gara se vorranno affidare il servizio di gestione rifiuti secondo le regole degli appalti verdi<sup>40</sup>. Nel decreto quelli volti a promuovere la prevenzione dei rifiuti vengono visti come interventi che possono migliorare, rendendo più efficiente, economicamente e ambientalmente sostenibile, il servizio di gestione dei rifiuti urbani. Per questo l'attuazione di misure di prevenzione dei rifiuti rientra tra le richieste della stazione appaltante, tra le proposte di miglioramento della gestione che possono essere presentate dall'offerente, e tra i criteri premianti dell'offerta.
- il completamento dell'iter normativo sulla commercializzazione degli shopper monouso<sup>41</sup> con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di conversione (n. 116/2014) del Decreto Legge Competitività (n. 91/2014). La suddetta legge di conversione, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 192 del 20 agosto 2014, contiene una norma (art. 11, comma 2-bis) che fa scattare dal 21 agosto 2014 sanzioni pecuniarie per la commercializzazione di shopper monouso non biodegradabili e compostabili secondo la norma UNI EN 13432:2002 e, ovviamente, di quelli non riutilizzabili secondo precisi requisiti di spessore.
- il comma 7 dell'articolo 35 della Legge 11 novembre 2014, n. 164 di conversione del D.L. 12 settembre 2014, n. 133 ("Sblocca Italia") prevede per i gestori degli impianti di recupero energetico in cui siano smaltiti rifiuti urbani prodotti in altre regioni, il pagamento di un contributo in misura massima di 20 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato di provenienza extraregionale. Il contributo, incassato e versato a cura del gestore in un apposito fondo regionale, è destinato, tra le altre cose, anche a sostenere la prevenzione della produzione dei rifiuti.

In ultimo si fa presente che la XII Commissione Permanente del Senato della Repubblica il 19 novembre 2014 ha approvato la Risoluzione Doc. XVIII n. 80 sulla Comunicazione della Commissione europea *Verso un'economia circolare: Programma per un'Europa a zero rifiuti. COM (2014) 398*. Nella Risoluzione viene affrontata la questione della strategicità non solo ambientale ma economica di un uso davvero efficiente delle risorse, e dell'importanza per l'Italia di conoscere e migliorare le proprie performance<sup>42</sup> per orientare meglio le proprie politiche di sviluppo.

<sup>40</sup> Dm 13 febbraio 2014 riguarda solo la fase della raccolta dei rifiuti, rimandando a futuri aggiornamenti la definizione di criteri anche per le altre fasi del ciclo dei rifiuti. Esso fissa inoltre i criteri ambientali minimi per i bandi "verdi" per il servizio di ritiro e fornitura di cartucce toner e cartucce a getto di inchiostro.

<sup>41</sup> I governi che dal 2007 si sono succeduti con differenti maggioranze parlamentari hanno sempre confermato la ferma determinazione a dare piena attuazione alle norme nazionali che hanno contribuito ad accelerare l'adozione di un provvedimento comunitario già votato del Parlamento Europeo ed ora in discussione al Consiglio Europeo.

<sup>42</sup> Si ritiene infatti necessario stabilire un obiettivo relativo alla produttività delle risorse e un indicatore funzionale a tale scopo, come ad esempio il rapporto tra PIL e consumo di materie prime (RMC). L'RMC indicatore che misura in tonnellate tutte le risorse in materie prime utilizzate dell'economia, tenendo conto anche delle importazioni. È attualmente disponibile per l'Unione europea e per alcuni Stati membri.

Nella risoluzione si afferma la necessità di ripensare nel senso di una maggiore efficienza e sostenibilità ambientale ed economica i processi di produzione (che devono tenere maggiormente conto delle possibilità di riutilizzo dei prodotti e delle materie prime in essi contenute), il mercato dei sottoprodotti e delle materie prime seconde, i prodotti stessi (riprogettati per contenere meno sostanze pericolose ed essere utilizzati più a lungo, riparati e, alla fine, riciclati), l'informazione dei consumatori e la stessa pressione fiscale, che deve spostarsi dal lavoro all'inquinamento e all'uso delle risorse.

La risoluzione indica infine la possibilità di interventi normativi finalizzati (tra le altre cose) a:

- penalizzare fiscalmente i beni non riciclabili, in particolare attraverso un'eco-tassa che gravi sui beni «usa e getta» con obiettivi di una loro progressiva riduzione (con la sola esclusione dei prodotti igienico-sanitari) ;
- definire l'obsolescenza programmata una truffa a danno dei consumatori;
- aumentare la percentuale di riciclo dei rifiuti da costruzione e demolizione, dissuadendo in ogni modo il loro conferimento in discarica;
- incrementare fino al 50% (come previsto dal Protocollo di Milano Expo 2015) la riduzione degli alimenti persi o sprecati, attraverso il mercato del last minute e la promozione di una adeguata cultura alimentare;
- rispettare l'obiettivo del 50% di appalti verdi entro il 2020 favorendo la creazione di reti di autorità pubbliche intorno al tema degli appalti pubblici verdi.

#### **2.4. Il Programma Nazionale di Prevenzione dei rifiuti**

In attuazione dell'art.29 della Direttiva 89/2008/CE e seguendo le indicazioni delle Linee guida europee alla redazione dei programmi di prevenzione, con Decreto direttoriale del 7 ottobre 2013 (G.U. n. 245 del 18 ottobre 2013) il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato il *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*. Lo scopo del programma è dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Sulla base dei dati rilevati dall'ISPRA, il Programma fissa, rispetto ai valori registrati nel 2010, i seguenti obiettivi:

- riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL;
- riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL;
- riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di PIL.

Il documento inoltre elenca una serie di misure per il raggiungimento di tali obiettivi, suddividendole in misure di tipo generale, che agiscono contemporaneamente su più flussi di rifiuti, e misure dirette a specifici flussi di rifiuti. Tra le misure generali si trovano:

- Produzione sostenibile;
- Green Public Procurement;
- Riutilizzo;
- Informazione sensibilizzazione ed educazione;
- Strumenti economici, fiscali e di regolamentazione;
- Promozione della ricerca.

Mentre i flussi di rifiuti oggetto di misure specifiche sono:

- i rifiuti biodegradabili;
- i rifiuti cartacei;
- i rifiuti da imballaggio;
- i RAEE;
- i rifiuti da costruzione e demolizione.

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti prevede l'istituzione presso il Ministero dell'Ambiente di un tavolo di lavoro permanente con i soggetti pubblici e gli stakeholder attivi nell'attuazione delle misure previste con l'obiettivo di effettuare il monitoraggio del programma nazionale e di quelli regionali, individuare possibili criticità, correggere e aggiornare il programma attraverso la proposta di misure integrative, assicurare l'attività di benchmarking.

Il Programma dispone inoltre che entro un anno dalla sua adozione le Regioni recepiscano le indicazioni in esso contenute integrando i propri piani regionali di gestione.

### 3. La pianificazione territoriale in materia di prevenzione dei rifiuti

#### 3.1. I programmi regionali di prevenzione dei rifiuti

L'articolo 196 del D.lgs 152/2006 demanda alle Regioni la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento dei *Piani regionali di gestione dei rifiuti*. Secondo quanto previsto dall'art. 199 lettera r) dello stesso decreto i piani regionali contengono anche un programma di prevenzione della produzione dei rifiuti elaborato sulla base del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'art. 180. La norma prevede inoltre che tali programmi abbiano come obiettivo dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Essi devono inoltre prevedere: la descrizione delle misure di prevenzione esistenti e la previsione di ulteriori misure, la definizione di indicatori e specifici parametri qualitativi e quantitativi al fine di monitorare e valutare i progressi realizzati.

Nelle tabelle seguenti si riportano i provvedimenti con i quali le Regioni hanno dato corso agli adempimenti necessari all'adozione/approvazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti e all'adozione dei programmi di prevenzione dei rifiuti o delle misure di prevenzione previste all'interno dei piani di gestione dei rifiuti. I dati di sintesi sono contenuti nel *Rapporto Rifiuti Urbani 2014* elaborato dall'ISPRA. Per inciso si evidenzia come i provvedimenti di alcune Regioni risultino precedenti all'emanazione del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*.

#### PIEMONTE

D.G.R. n. 44 – 12235 del 28/09/2009 – B.U.R. n. 39 del 01/10/2009 – S.O. n. 1 – D.G.R. n. 34 – 132188 dell' 08/02/2010 – B.U.R. n. 6 dell'11/02/2010

Adozione della Proposta di Progetto di Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e dei fanghi di depurazione, il rapporto

ambientale e la sintesi non tecnica – Valutazione Ambientale Strategica.

**PREVENZIONE**

Il Programma regionale di Prevenzione rifiuti è in corso di redazione, nell'ambito dell'aggiornamento della Proposta di Piano regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani. Sul Piano è inoltre in corso la procedura VAS. In attesa dell'approvazione del Piano rimane in vigore la DGR n. 32 – 13426 del 1 marzo 2010 che all'Allegato 1, punto 4 prevede "Azioni e interventi finalizzati alla riduzione della produzione dei rifiuti urbani".

**VALLE D'AOSTA**

D.G.R. n. 266 del 07/03/2014

Determinazioni circa i nuovi indirizzi e orientamenti per la formulazione di una nuova proposta di sistema di trattamento dei rifiuti in Valle d'Aosta finalizzata all'adeguamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 3188/XI del 15 aprile 2003, prevista dalla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31.

i Sub ATO (Comunità montane e Comuni di valle) si sono dotati di un Piano di gestione dei rifiuti.

**PREVENZIONE**

D.G.R. n. 1695 del 15/07/2011 – Programma di azioni volte alla riduzione e alla prevenzione nella produzione dei rifiuti nella Regione Autonoma Valle d'Aosta per il triennio 2011 – 2013.

**LOMBARDIA**

D.G.R. n. X/1990 del 20/06/2014

approvazione del programma regionale gestione dei rifiuti (P.R.G.R) comprensivo di Piano regionale delle bonifiche (P.R.B.) e dei relativi documenti previsti dalla valutazione ambientale strategica (V.A.S.); conseguente riordino degli atti amministrativi relativi alla pianificazione di rifiuti e bonifiche – (Atto da trasmettere al Consiglio regionale).

**PREVENZIONE**

Il Piano prevede il programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato anche sulla base del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'art. 180 del d. lgs. 152/2006.

**PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**

D.G.P. n. 551 del 28/03/2013

Piano provinciale di smaltimento dei rifiuti. Stralcio per la gestione dei rifiuti non pericolosi provenienti dalle attività di costruzione e demolizione.

D.G.P. n. 2816 del 30/12/2013

Piano provinciale smaltimento rifiuti – IV aggiornamento gestione rifiuti urbani – adozione preliminare

**PREVENZIONE**

La proposta di Piano prevede l'attivazione di un complesso di nuove azioni di prevenzione e il potenziamento della pratica del compostaggio domestico, per raggiungere entro il 2020 gli obiettivi fissati dal Programma nazionale di prevenzione.

**PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**

**PREVENZIONE**

Il Piano Gestione rifiuti 2000, approvato con D.G.R. n. 6801 dell'8 novembre 1993 e aggiornato nel 1999 regola la gestione dei rifiuti urbani fino al 2030 e prevede specifici progetti e iniziative di riduzione dei rifiuti:

- Trend BZ (mercato dell'usato dell'Agenzia Provinciale per l'Ambiente)
- Servizio di noleggio lavastoviglie mobili
- Ex novo
- Servizio officina mobile riparazione bici
- Educazione ambientale
- Vuoto a rendere, molto meglio

**VENETO**

D.G.R. n. 264 del 05/03/2013 – BUR. n. 25 del 15/03/2013

Piano regionale di gestione dei Rifiuti Urbani e Speciali, anche pericolosi. Adozione della "proposta di Piano", della "Proposta di Rapporto Ambientale" e della "Sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale".

*PREVENZIONE*

Il Piano contiene il programma per la riduzione della produzione dei rifiuti.

**FRIULI VENEZIA GIULIA**

D.P.R. n. 0278/Pres. del 31/12/2012 – BUR. n. 5 dell'11/01/2013, Suppl. Ord.

Decreto legislativo 3 aprile 2006, 152 Legge regionale 7 settembre 1987, n. 30. Approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, comprensivo del rapporto ambientale di VAS e della sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale.

*PREVENZIONE*

È in fase di realizzazione il programma regionale di prevenzione della produzione dei rifiuti.

**LIGURIA**

D.G.R. n. 1801 del 27/12/2013

Adozione Proposta di Piano regionale dei rifiuti e Rapporto Ambientale ai fini della procedura di VAS

*PREVENZIONE*

La proposta di Piano è improntata al rispetto della gerarchia comunitaria di gestione dei rifiuti: produrre di meno, con specifiche azioni di prevenzione quali il compostaggio domestico o l'uso dell'acqua del rubinetto.

**EMILIA ROMAGNA**

D.G.R. n. 130 del 03/02/2014

Proposta di Piano regionale di Gestione dei Rifiuti ai sensi dell'art. 199 del d. lgs. 152 del 2006

*PREVENZIONE*

Il Piano regionale dei Gestione dei Rifiuti contiene al capitolo 17 il Programma di Prevenzione della produzione dei rifiuti.

**TOSCANA**

D.C.R. n. 106 del 19/12/2013

Piano regionale dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati. Adozione ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (norme per il governo del territorio).

*PREVENZIONE*

Il Piano regionale adottato contiene il Programma regionale di Prevenzione

**UMBRIA**

D.C.R. n. 301 del 05/05/2009 – B.U.R. n. 26 del 10/06/2009 – S.S.

Piano regionale per la gestione dei rifiuti.

*PREVENZIONE*

Il "Programma per la prevenzione e Riduzione della Produzione dei rifiuti e Prime Misure per la preparazione al riutilizzo" è stato preadottato dalla Giunta regionale dell'Umbria a fine 2012.

**MARCHE**

D.C.R. n. 284 del 15/12/1999 – B.U.R. n. 7 del 25/01/2000 (modifica del paragrafo 3.3.3, punto 5. (Impianti di combustione) e il paragrafo 3.4.1 (Veicoli a motore fuori uso)

D.C.R. n. 132 del 06/10/2009 – B.U.R. n. 99 del 22/10/2009

Piano regionale per la gestione dei rifiuti.

D.A.C.R. n. 66 del 26/02/2013

Variante al Piano regionale di gestione dei rifiuti: adeguamento del Programma regionale per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica, di cui alla deliberazione consiliare n. 151/2004 e del Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui alla deliberazione consiliare n. 284/1999 relativamente al punto 4.2: criteri di localizzazione di nuovi impianti. Revoca deliberazione n.



151/2004. D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. 12 ottobre 2009, n. 24

*PREVENZIONE*

Nella delibera di adeguamento del piano di gestione dei rifiuti è stato inserito il programma di prevenzione della produzione dei rifiuti.

**LAZIO**

D.C.R. n. 14 del 18/01/2012 – B.U.R. n. 10 del 14/03/2012 Suppl. n. 15 – D.G.R. n. 591 del 14/12/2012

Approvazione del Piano di gestione dei rifiuti del Lazio ai sensi dell'art. 7 comma 1 della L.R. n. 27 del 1998 e s.m.i.

*PREVENZIONE*

D.G.R. 28 ottobre 2014, n. 720 Approvazione delle "Linee guida per la redazione del Programma regionale di prevenzione dei rifiuti del Lazio".

**ABRUZZO**

L.R. n. 45 del 19/12/2007 – B.U.R. n. 10 del 21/10/2007 – Supplemento - L.R. n. 44 del 29/12/2011 – L.R. n. 36 del 21/10/2013

Norme per la gestione integrata dei rifiuti. Adozione del piano regionale di Gestione dei rifiuti.

Determinazione n. DA/265 del 4/11/2013

Avvio del procedimento di valutazione ambientale strategica dell'Adeguamento del piano regionale di gestione dei rifiuti.

*PREVENZIONE*

L.R. n. 45 del 19/12/2007 – Programma per la prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti . Approvazione

**MOLISE**

D.G.R. n. 566 del 28/10/2013

Valutazione Ambientale Strategica del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani del Molise. Provvedimenti

**CAMPANIA**

D.G.R. n. 8 del 23/01/2012 – D.G.R. n. 91 del 06/03/2012

Approvazione piano regionale di gestione dei rifiuti urbani della Campania - Adempimenti

D.G.R. n. 199 del 27/04/2012

Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali della Campania – Adozione e trasmissione al Consiglio regionale per gli adempimenti ex art.13 L.R. 4/2007 e s.m.i. (con allegati dal n. 1 al 13)

D.G.R. n. 129 del 27/05/2013

Piano regionale di bonifica della Campania. Adozione definitiva e trasmissione al consiglio regionale per l'approvazione ai sensi dell'art. 13 c. 2 L.R. 4/2007 e s.m.i. (con allegati)

*PREVENZIONE*

D.G.R. n. 564 del 13/12/2013 – B.U.R. n. 3 del 13/01/2014

Approvazione definitiva del piano attuativo integrato per la prevenzione dei rifiuti in attuazione della D.G.R. 731/2011.

**PUGLIA**

D.C.R. n. 204 del 08/10/2013

Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani (PRGRU). Conclusione della fase VAS con adeguamento dei documenti di pianificazione a seguito della procedura di consultazione (Approvazione).

*PREVENZIONE*

Il Piano contiene il programma di prevenzione della produzione dei rifiuti.

**BASILICATA**

D.G.R. n. 1631 del 27/11/2012

Approvazione del documento propedeutico di indirizzo e del relativo rapporto preliminare ambientale per l'aggiornamento e l'adeguamento del Piano Regionale di Gestione dei rifiuti.



Publicata su B.U.R della Regione Basilicata n. 34 del 16/09/2013 la gara d'appalto per l'affidamento del servizio di "Aggiornamento e adeguamento del piano regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR)". L'appalto riguarda l'acquisizione e attivazione del sistema informativo territoriale per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani e speciali, la redazione del Piano regionale di Gestione dei rifiuti solidi urbani, dei rifiuti speciali, degli imballaggi, dei PCB, del piano amianto, e del Piano di bonifica dei siti inquinati e la redazione del Rapporto Ambientale

#### CALABRIA

D.G.R. n. 49 del 11/02/2013

Approvazione della proposta delle linee guida per la rimodulazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti della Regione Calabria

##### PREVENZIONE

La proposta prevede l'adozione di azioni urgenti tese a proseguire obiettivi di prevenzione della riduzione dei rifiuti

#### SICILIA

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti è stato approvato con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare l'11 luglio 2012; è in corso la procedura VAS (05/2014).

##### PREVENZIONE

Il Piano contiene il Programma di Prevenzione della produzione dei rifiuti.

#### SARDEGNA

D.G.R. n. 50/17 del 21/12/2012

"d. Lgs. 152/2006+, artt. 13 e 199 e D.P.R. n. 357/1997, art. 5. Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali della Sardegna e degli elaborati necessari alla Valutazione Ambientale Strategica e alla valutazione di incidenza Ambientale"

##### PREVENZIONE

D.G.R. n. 49/29 del 07/12/2011 – Programma per la prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti urbani

Fonte: ISPRA – Rapporto Rifiuti Urbani 2014

## 4. Le Attività precedenti l'emanazione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti

### 4.1. Elenco cronologico di alcune delle principali attività

L'Italia non inaugura certo il suo impegno sul fronte della prevenzione dei rifiuti nel 2013 con l'emanazione del programma nazionale. Già da tempo autorità locali, imprese, associazioni di imprese, mondo del terzo settore e dell'istruzione e della ricerca hanno intrapreso – per lo più in maniera volontaria – percorsi strutturati o avviato singole iniziative di prevenzione dei rifiuti. Grazie all'impegno più che decennale di alcuni soggetti – pubblici e privati – e a iniziative di carattere locale, nazionale e sovranazionale, il tema della prevenzione dei rifiuti è progressivamente penetrato nella sensibilità collettiva, tanto che inizia oggi ad essere riconosciuto e fatto proprio da istituzioni, cittadini e mondo delle imprese. Per avere una prima idea di quanto è stato già fatto in questo senso è possibile consultare la specifica Banca Dati di Federambiente<sup>43</sup>, le *Linee guida sulla prevenzione dei rifiuti urbani* di Federambiente

<sup>43</sup> <http://www.federambiente.it/prevenzione>

e ONR<sup>44</sup>, oppure le migliaia di azioni che sin dal 2009 l'Italia ha portato come proprio (crescente) contributo alla *Settimana europea per la riduzione dei rifiuti*<sup>45</sup>.

Programmi di prevenzione a livello regionale hanno iniziato a comparire sin dal 2009 (es. Regione Lombardia), ma già da prima alcune Regioni e Province italiane avevano programmato e finanziato politiche specifiche e di largo respiro (es. Regione Marche, Provincia di Trento e Bolzano). Da sempre le amministrazioni comunali sono state il principale soggetto attuativo delle politiche regionali e provinciali e, attraverso il sostegno delle imprese di igiene ambientale e delle associazioni del territorio, il primo interfaccia con i cittadini che dovevano essere informati, sensibilizzati e coinvolti. Grazie al principio della responsabilità condivisa il settore degli imballaggi ha iniziato a investire anche in prevenzione e minimizzazione dei rifiuti. Lo stesso si può dire – con tutte le diversità del caso – anche per gli altri settori merceologici coperti da responsabilità estesa del produttore. Sul fronte della prevenzione dei rifiuti l'Italia ha dunque una propria storia e tradizione, che la programmazione nazionale ha il compito di capitalizzare riuscendo a strutturare in una visione a lungo termine la massa critica delle tante iniziative che sino ad oggi hanno avuto un coordinamento solo territoriale, episodico e volontario.

#### **4.1.1. Alcune delle attività di Federambiente in materia di prevenzione dei rifiuti dal 2002 al 2006**

Al fine di fornire un'idea più dettagliata, si fornisce un elenco non esaustivo delle principali tappe che hanno preceduto – e negli ultimi anni accompagnato – il percorso d'adozione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti.

- 2002 Federambiente apre i lavori del primo Forum nazionale sulla prevenzione e la minimizzazione dei rifiuti attraverso il coinvolgimento dei portatori di interesse istituzionali (Regioni, Province, Comuni, associazioni ambientaliste e dei consumatori) ed economici (industriali, artigiani, distribuzione commerciale) e l'istituzione, all'interno di Federambiente, di un Gruppo di Lavoro sulla Prevenzione dei rifiuti.
- 2003 Federambiente organizza il primo convegno nazionale sulle politiche di prevenzione (*Le politiche di prevenzione e minimizzazione dei rifiuti: dalle parole ai fatti*) con l'intervento delle principali istituzioni ambientali nazionali.
- 2004 Pubblicazione della Banca Dati Federambiente sulla prevenzione e minimizzazione dei rifiuti: un database telematico, accessibile al pubblico, contenente una raccolta di strumenti normativi, economici e volontari per l'applicazione di azioni di prevenzione, e un'ampia rassegna nazionale delle migliori pratiche: <http://www.federambiente.it/prevenzione>
- 2004 Sigla del Protocollo d'intesa tra Federambiente ed il Coordinamento Nazionale delle Agende 21 locali per la promozione dello sviluppo sostenibile.
- 2004 Sigla del Protocollo d'intesa tra Federambiente e l'Unione delle Province Italiane (UPI) per la promozione delle attività di prevenzione e lo sviluppo della Banca Dati Federambiente. Le attività progettate sulla base del protocollo prevedevano una serie di seminari formativi organizzati da

<sup>44</sup> [http://www.federambiente.it/default.aspx?Action=01a\\_sing&IO=066C44A7-EC10-4741-B512-43BEA05631C6](http://www.federambiente.it/default.aspx?Action=01a_sing&IO=066C44A7-EC10-4741-B512-43BEA05631C6)

<sup>45</sup> Dati disponibili su <http://www.ewwr.eu/> oppure su <http://www.serr2014.it/>

Federambiente presso le province italiane (il primo seminario si è tenuto a Roma il 13 ottobre 2005).

#### **4.1.2. Le Linee guida sulla prevenzione dei rifiuti urbani del 2006 e del 2010 a cura di Federambiente e ONR.**

In seguito a una convenzione stretta nel 2004, Federambiente e l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti hanno pubblicato la prima edizione delle *Linee guida nazionali sulla prevenzione e minimizzazione dei rifiuti urbani*. In seguito a una seconda convenzione stretta nel 2008, nel 2010 è stata pubblicata la seconda edizione dal titolo *Linee guida sulla prevenzione dei rifiuti urbani*<sup>46</sup>.

Obiettivo delle Linee Guida è fornire idee, riferimenti e strumenti utili a tutti i soggetti che hanno l'obbligo o l'intenzione di attuare politiche e azioni di prevenzione dei rifiuti. Il lavoro si è basato sull'analisi delle migliori pratiche realizzate in Italia da enti pubblici ed operatori privati, tutte raccolte nella Banca Dati Federambiente sulla prevenzione dei rifiuti urbani<sup>47</sup>.

Le Linee Guida operano un inquadramento normativo del tema della prevenzione a livello europeo e nazionale. Passano in rassegna i ruoli, i compiti e le responsabilità in capo ai vari livelli della pubblica amministrazione (senza tralasciare gli operatori privati). Descrivono i vari strumenti (normativi, economici e volontari ecc.) disponibili a ciascun livello territoriale (nazionale, regionale, provinciale e comunale) e spiegano come essi possono essere utilizzati al meglio.

Viene quindi proposta una metodologia operativa per agire concretamente a partire da un'attenta analisi del territorio e l'individuazione delle priorità. Tale metodologia viene sviluppata prima a partire da una divisione per 12 flussi di beni/rifiuti<sup>48</sup> su cui intervenire con azioni di prevenzione, poi a partire da 6 diversi contesti di produzione del rifiuto.

Per ciascun flusso di beni/rifiuti viene analizzato:

1. la rilevanza quantitativa dei rifiuti prodotti dal consumo del relativo bene, in termini assoluti e relativi (cioè in rapporto alla quantità di rifiuti urbani totali);
2. le azioni di prevenzione applicabili allo specifico flusso di beni;
3. i contesti di applicazione delle specifiche azioni di prevenzione;
4. i soggetti promotori e quelli da coinvolgere per l'attuazione dell'azione
5. gli strumenti (normativi, economici e volontari) disponibili;
6. i possibili vantaggi e risultati;
7. le criticità che si possono incontrare nella realizzazione dell'intervento;
8. esempi di azioni realizzate con successo: una vera e propria rassegna ragionata di buone pratiche modellizzate e replicabili in altri contesti territoriali.

Per ogni contesto di produzione di rifiuti viene analizzato:

<sup>46</sup> [http://www.federambiente.it/open\\_attachment.aspx?IO=cd7d5983-60b6-4e57-8836-def59965c0cc](http://www.federambiente.it/open_attachment.aspx?IO=cd7d5983-60b6-4e57-8836-def59965c0cc)

<sup>47</sup> <http://www.federambiente.it/prevenzione>

<sup>48</sup> Imballaggi primari per acqua, Imballaggi primari per latte, stoviglie usa e getta, shopper monouso, carta grafica, contenitori per detersivi e detersivi liquidi, alimenti (recupero delle eccedenze alimentari e compostaggio domestico), imballaggi monouso per ortofrutta, apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), beni durevoli (escluse le apparecchiature elettriche ed elettroniche), abiti usati, pannolini usa e getta per bambini.

1. le azioni di prevenzione realizzabili;
2. i soggetti target e quelli che possono essere coinvolti per lo sviluppo e l'attuazione degli interventi di prevenzione;
3. i possibili vantaggi e risultati sia in termini di riduzione dei rifiuti che di sensibilizzazione e responsabilizzazione generale;
4. i principali ostacoli o problemi che si possono incontrare nella realizzazione dell'intervento;
5. esempi di azioni realizzate con successo: una vera e propria rassegna ragionata di buone pratiche modellizzate e replicabili in altri contesti territoriali.

Le due edizioni delle *Linee guida sulla prevenzione dei rifiuti urbani* a cura di Federambiente e ONR hanno riscontrato un grande successo. In particolare esse sono state un importante riferimento per molte delle Regioni che quest'anno si sono trovate a programmare (in alcuni casi per la prima volta) in materia di prevenzione dei rifiuti.

#### **4.1.3. Verso il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti a cura di Federambiente e ONR (2008-2010).**

In seguito a una convenzione siglata nel 2008 tra l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti e Federambiente, è stato elaborato uno studio con il fine specifico di mettere a disposizione dei futuri estensori le basi conoscitive e tecniche, i materiali, gli spunti e la metodologia di lavoro necessaria alla redazione del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*.

Messo a punto dal Servizio tecnico di Federambiente e dall'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti con il contributo dei principali esperti di settore a livello nazionale, lo studio è stato trasmesso ufficialmente al Ministero dell'Ambiente nel 2010. Lo studio presenta la seguente struttura:

- un'analisi dettagliata delle politiche e della normativa europea in materia di prevenzione dei rifiuti, delle linee guida europee per la redazione dei programmi nazionali di prevenzione, delle politiche dei vari Stati membri e dei più interessanti programmi di prevenzione esistenti a livello internazionale<sup>49</sup>.
- un'analisi dettagliata delle politiche e della normativa nazionale, con il quadro esaustivo degli strumenti normativi di cui le politiche di prevenzione dei rifiuti si possono servire e, in particolare, degli strumenti previsti dalla normativa di settore (relativa ai rifiuti).
- lo stato dell'arte delle politiche di prevenzione in Italia, illustrando le principali iniziative presenti sia nella Banca dati sulla prevenzione dei rifiuti urbani di Federambiente e che nelle nuove *Linee guida sulla prevenzione dei rifiuti urbani* ONR-Federambiente.
- un'analisi approfondita dei principali strumenti a disposizione per la prevenzione dei rifiuti: quelli economici, di pianificazione e regolamentazione, quelli volontari, quelli di informazione e sensibilizzazione. Ogni tipologia di strumento viene analizzata dal punto di vista teorico e in termini di disponibilità e reale applicabilità, evidenziandone le motivazioni, i punti di forza e di debolezza, i risultati attesi, gli indicatori sullo stato d'applicazione e riportando un benchmarking di casi d'eccellenza internazionali.

<sup>49</sup> In particolare sono stati analizzati nel dettaglio 8 piani nazionali, 13 piani regionali e provinciali, 3 piani metropolitani.

- una sintesi dei contenuti e una serie di indicazioni, raccomandazioni e proposte operative per la stesura del futuro Programma nazionale per la prevenzione dei rifiuti.

#### **4.1.4. Il ciclo di seminari tecnici regionali “Verso il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti: partire dalle esperienze locali” Federambiente – Legambiente (2008-2009).**

Da giugno 2008 fino a febbraio 2009 Federambiente e Legambiente hanno organizzato un ciclo di seminari tecnici regionali “Verso il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti: partire dalle esperienze locali” con l’obiettivo di valorizzare e arricchire la Banca dati di Federambiente sulla prevenzione dei rifiuti. Gli incontri, tenuti in diverse regioni, hanno messo in evidenza le buone pratiche locali e presentato anche esempi extra-regionali eventualmente replicabili territorialmente. Il ciclo di seminari si è concluso il 25 novembre 2009 a Roma, con un incontro finale con le istituzioni e i principali interlocutori del ciclo beni/rifiuti nel quale i partecipanti hanno manifestato la necessità e richiesto ufficialmente al Ministero dell’ambiente d’avvio dei lavori per la costituzione del Tavolo nazionale sulla prevenzione e la successiva definizione del programma nazionale.

#### **4.1.5. La Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti (SERR) – European Waste Week Reduction (EWWR) 2009 – 2014**

##### **4.1.5.1. Premessa**

Fin dal 2006, l’Agenzia francese per l’ambiente (ADEME) organizza la settimana nazionale per la prevenzione dei rifiuti (<http://www.reduisonsnosdechets.fr/>). Questa campagna si concentra in una settimana di azioni di sensibilizzazione coinvolgendo istituzioni locali, associazioni, imprese.

Nel 2007, l’Associazione Città e Regioni per il Riciclo e la gestione sostenibile delle risorse (ACR+) di Bruxelles ha lanciato il concetto di una campagna Europa di riduzione dei rifiuti “-100 kg” attraverso il proprio network di oltre 1500 comuni e regioni d’Europa (<http://www.acrplus.org/-kg>).

La Campagna sviluppata con autorità locali e regionali si è sviluppata attorno a 4 assi:

- Scambio di informazioni ed esperienze sulla prevenzione dei rifiuti;
- Sviluppo di indicatori di prevenzione basati sulla costituzione di Clusters (gruppi di tecnici esperti) che hanno lavorato su 4 flussi di materiali (rifiuti organici, carta, imballaggi e rifiuti ingombranti);
- Creazione di una partnership bilaterale di azioni (“gemellaggi”) tra città e regioni;
- Sviluppo del concetto della Settimana Europea per la Riduzione Rifiuti.

##### **4.1.5.2. La SERR in Italia in sintesi**

La Settimana Europea in Italia ha cominciato a svolgersi fin da subito con l’edizione pilota del 2008 (vedi oltre resoconto puntuale) su stimolo di AICA (Associazione Internazionale per la Comunicazione Ambientale) e la collaborazione di Federambiente.

Dal 2009 si è insediato un comitato nazionale organizzatore, unico caso in Europa, coordinato da AICA con la guida del Ministero dell’Ambiente.

Il comitato riunisce i diversi livelli di rappresentanza, come grande segno di coinvolgimento dei portatori di interesse: Ministero dell'Ambiente, Legambiente (per le associazioni), Federambiente (per le imprese che gestiscono il ciclo rifiuti), Provincia di Roma e Provincia di Torino (con enti territoriali del nord e del sud), Rifiuti 21network (ANCI dall'edizione 2014) per il livello comunale.

Il comitato è affiancato gratuitamente da due partner tecnici: ERICA soc coop che cura l'ufficio stampa e le relazioni esterne ed Eco dalle Città che cura la parte web.

È membro invitato permanente alle riunioni il Comitato Nazionale Italiano dell'UNESCO.

La SERR si svolge sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica, con i patrocini del Ministero dell'Ambiente, della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

La SERR fin dalla sua edizione pilota è stata sostenuta economicamente dal CONAI con una sorta di rimborso spese per la segreteria di 10.000 €/anno.

L'edizione 2014 è stata sostenuta da CONAI e dai Consorzi di filiera degli imballaggi come cofinanziamento del progetto europeo Life, anche alla luce della pluralità di iniziative.

CONAI si è dunque sempre posto come main sponsor della SERR garantendone la realizzazione.

#### **4.1.5.3. Che cos'è la SERR e come funziona in pratica?**

La SERR è una "chiamata all'azione" (call-to-action): diverse categorie di proponenti (Action developer) propongono al comitato nazionale un'azione pratica da svolgere nella Settimana. Tale azione, descritta su un apposito formulario comune per tutta Europa, viene verificata da una commissione che ne valuta la rispondenza ai criteri e agli obiettivi dell'iniziativa:

- Legambiente valuta le proposte della categoria "associazioni"
- Federambiente valuta le proposte della categoria "imprese" e "scuole"
- La Provincia di Torino valuta le proposte della categoria "Pubbliche amministrazioni" del Nord
- Provincia di Roma valuta le proposte della categoria "Pubbliche amministrazioni" del Sud
- R21-Vetwork (ANCI dal 2014) valuta proposte della categoria "altro"
- Dal 2013 c'è anche la categoria "cittadini", valutata da AICA.

Una volta validata la sua azione, il proponente riceve il logo e il kit di comunicazione della SERR (Logo della Settimana - Banner e firme digitali - Poster ufficiale 40 x 60 cm - Poster di presentazione 60 X 80 - Locandina - Volantino - Mostra - 5 Pannelli illustrativi - Gioco dell'oca - Badge - Taccuino per acquisti intelligenti - Pagina Facebook: European Week for Waste Reduction) e può avviare la diffusione della propria azione.

Le azioni sono automonitorate, il comitato partecipa e visita a campione alcune azioni. Sulla base della scheda di proposta e sul monitoraggio il comitato nazionale propone tre finalisti per premiare le migliori azioni di prevenzione della SERR. I vincitori italiani partecipano anche alla selezione europea.

Nel 2009 l'Italia ha vinto il premio europeo nella categoria Scuole con il 7mo circolo didattico di Pozzuoli (NA); ha poi di nuovo vinto il premio europeo nella categoria Pubbliche Amministrazioni nel 2012 con il consorzio COVAR14 della provincia di Torino e nella categoria Imprese con Augustea Holding.

Da 3 edizioni l'Italia detiene il record europeo di azioni svolte durante la SERR:

- 2012 con 5.261 azioni,
- 2013 con 5.399 azioni,
- 2014 con 5.643 azioni.

Da quando è partita la SERR è sempre stata una costante evoluzione della partecipazione come da tabella e grafico seguenti:

anno	Numero di azioni
2008	120
2009	420
2010	585
2011	960
2012	5.261
2013	5.399
2014	5.643

Dal 2013 la SERR italiana è in parte sostenuta finanziariamente dalla CE attraverso il programma LIFE (LIFE12 INF/BE/000459).

Con il finanziamento da parte della CE, a partire dall'edizione 2013 ci sono state alcune novità:

- Inserimento di una categoria nuova, i CITTADINI, oltre a quelle storiche (pubbliche amministrazioni, scuole, imprese, associazioni e altro);
- Il progetto, oltre alle azioni legate alla Settimana, presenta un'altra azione a livello europeo, di cui AICA è responsabile per il coordinamento a livello europeo: *Let's Clean Up Europe* – Puliamo l'Europa sulla prevenzione degli abbandoni di rifiuti
- Estensione concettuale al riciclo: in Italia si accettano però alla SERR solo le azioni che, a fianco del riciclo, associano anche iniziative di riduzione o riuso (una sorta di piccolo sbarramento che, come abbiamo visto, non ha intaccato la partecipazione);
- Dal 2013, non più azioni comuni ma azioni centrali per dare risalto all'iniziativa (vedi il treno Bologna-Roma col Ministro e sottosegretario e il convegno di Bologna);
- Dal 2013, ogni edizione della SERR propone un tema da sviluppare in un giorno (Thematic Day): nel 2013 era il riuso, il 2014 lo spreco di cibo e il 2015 sarà la dematerializzazione (ancora da declinare negli aspetti pratici e soprattutto comunicativi);
- Rinnovo del portale europeo [www.ewwr.eu](http://www.ewwr.eu)

#### 4.1.5.4. Le particolarità della SERR

- È la più grande campagna europea di mobilitazione e comunicazione sul tema rifiuti.
- È la più grande campagna italiana di sensibilizzazione sul tema della prevenzione dei rifiuti.
- È la più grande iniziativa a cui collabora attivamente il Ministero dell'Ambiente sul tema della sensibilizzazione in tema rifiuti.
- Oltre alla 3<sup>a</sup> settimana di novembre dedicata specificatamente alla prevenzione dal 2014, il 10 di maggio è stato avviato lo *European Clean Up Day*, una giornata dedicata alla prevenzione dell'abbandono dei rifiuti. Il coordinamento è assicurato dallo stesso comitato SERR e le modalità di partecipazione sono identiche. Il Ministero dell'Ambiente ha voluto coinvolgere attivamente

tutti i portatori di interesse in un tavolo tecnico che affianca il comitato organizzatore.

- Grazie alla collaborazione di importanti testate giornalistiche si sono raggiunti gli oltre 15 milioni di contatti (RAI – Mediaset – Radio Rai – Radio DeeJay – Radio Vaticana – Corriere della Sera, ecc..)

#### **4.1.5.5. L'edizione 2013**

L'edizione del 2013 a visto l'avvio dell'ECUD (*European Clean Up Day*) e il primo evento internazionale TECE (*Towards European Circular Economy*) con la premiazione europea della SERR. Vedi relazione specifica allegata unitamente alla relazione sull'edizione pilota e sulle ultime 3 edizioni (2011 – 2012 – 2013).

#### **4.1.6. European Clean Up Day – *Let's Clean Up Europe 2014* – Italia**

##### **4.1.6.1. Dalla Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti a *Let's Clean Up Europe***

La riduzione dei rifiuti, il riuso ed il riciclo rappresentano delle priorità stabilite dalla Commissione Europea. Le "3R" sono le opzioni che dovrebbero essere considerate prima dell'elaborazione di una strategia di gestione dei rifiuti.

Ogni anno milioni di tonnellate di scarti finiscono nella natura, nell'oceano, sulle spiagge o nelle foreste. I fattori principali sono produzione e consumo insostenibili, strategie di cattiva gestione ambientale e la mancanza di consapevolezza delle nostre società.

Con un concetto più ampio, la prevenzione dei rifiuti è anche evitare il fenomeno del *littering*, ovvero l'abbandono degli scarti gettati via impropriamente e illegalmente sul suolo senza che vi si presti troppa attenzione.

Sfruttando l'esperienza e la rete sviluppata nel quadro della Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti è nata la campagna "*Let's Clean Up Europe*" che mira a creare sinergie tra le varie iniziative portando organizzazioni di volontariato e non solo a preparare e promuovere una giornata di "*Clean-Up*". L'idea è di mettere in contatto le varie organizzazioni coinvolte nella realizzazione di campagne di pulizia e promuovere così l'organizzazione di attività di disinquinamento con un messaggio più ampio sulla riduzione dei rifiuti e sul riutilizzo.

Molte iniziative di "*Clean Up*" sono state implementate in Europa nel corso degli anni. Tuttavia, la mancanza di coordinamento tra queste azioni aveva fatto sì che l'efficacia fosse molto ridotta. Grazie anche al prezioso contributo del Commissario europeo all'Ambiente Janez Potočnik dal 10 al 17 maggio 2014 si è tenuta in tutta Europa il primo "*Let's Clean Up Europe*".

##### **4.1.6.2. In Italia: cos'è successo?**

A fine marzo 2014, la campagna "*Let's Clean Up Europe*" è stata lanciata anche in Italia grazie al coordinamento del Ministero dell'Ambiente. L'edizione nel nostro Paese si è tenuta il 10 Maggio (con possibili estensioni fino al 17) ed è stata da subito lanciata una *call to action* su tutto il territorio nazionale (sulle stesse modalità della SERR) aperta a chiunque volesse realizzare in quei giorni delle iniziative. L'iniziativa, alla prima edizione assoluta, ha visto l'adesione di 28 Stati inclusi alcuni Paesi Extra Europei. Nel nostro Paese, oltre al coordinamento del Ministero dell'Ambiente, c'è stato un importante supporto dato dal Comitato Italiano organizzatore della Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti di cui fanno parte lo stesso Ministero dell'Ambiente, Federambiente, Provincia di Roma, Provincia di Torino, ANCI, Legambiente con la segreteria organizzativa di AICA (Associazione Internazionale per la Comunicazione Ambientale) e l'UNESCO come invitato permanente.



La campagna si è dunque basata su una *call to action*: è stato infatti rivolto un invito a tutti i cittadini a organizzare azioni di raccolta e pulizia straordinaria di porzioni di territorio tra il 10 e il 17 maggio sul territorio nazionale. Hanno aderito istituzioni locali, associazioni di volontariato, scuole, gruppi di cittadini, imprese e chiunque volesse prenderne parte. In Italia complessivamente sono state realizzate 137 azioni.

Di seguito riportiamo una tabella di sintesi con il numero di azioni realizzate per categoria di Action Developer:

<b>Categoria di Action Developer</b>	<b>Numero di Azioni</b>
Pubbliche Amministrazioni	50
Imprese	7
Istituti Scolastici	3
Associazioni/ONG	53
Cittadini	16
Altro	8
<b>Totale</b>	<b>137</b>

Tra le iniziative realizzate nel nostro Paese, il Ministro dell'Ambiente, data l'importanza del messaggio legato alla lotta all'abbandono dei rifiuti, ha partecipato in modo attivo a un'iniziativa che si è tenuta a Bologna in Piazza XX Settembre. Insieme ai volontari di Legambiente sono state raccolte bottiglie, cartacce, mozziconi di sigarette per una grande opera di pulizia e manutenzione tra Porta Galliera e il Parco della Montagnola.

A seguire il Sottosegretario all'Ambiente, Barbara Degani - insieme con una rappresentanza del CONAI e dei Consorzi di Filiera, con una delegazione di operatori del settore ambientale, operatori dei media e giovani "Giornalisti nell'erba"- si è recata alla stazione centrale dove su un treno Frecciarossa diretto a Roma è stata fatta una capillare azione di informazione sul tema. Una volta nella Capitale, il Sottosegretario e gli altri partecipanti all'iniziativa hanno preso parte ad un'altra iniziativa di pulizia organizzata dalla Rete ONU in Piazza Vittorio Emanuele.



Bologna – Ministro dell’Ambiente con alcuni studenti

Tra le azioni più importanti e degne di nota ricordiamo inoltre:

- A Pordenone in occasione dell’87esima adunata degli Alpini, CONAI e i Consorzi di filiera in collaborazione con GEA Pordenone hanno organizzato una raccolta straordinaria dei rifiuti;
- Il Consorzio CIAL ha partecipato all’evento CycloPride dell’11 maggio a Milano e Palermo con la raccolta differenziata degli imballaggi in alluminio;
- Greentire ha organizzato una raccolta straordinaria di pneumatici abbandonati in Sicilia;
- EcoTyre in collaborazione con l’Associazione Marevivo si è occupata della raccolta straordinaria dei pneumatici abbandonati sull’isola e nei fondali del porto di Ponza;
- Il WWF ha partecipato con l’organizzazione di azioni di pulizia straordinaria in 5 oasi;
- Oltre al supporto alle iniziative centrali, Legambiente ha organizzato alcuni eventi di pulizia coinvolgendo i suoi circoli locali, i volontari e le scuole.

Inoltre, grazie ad una collaborazione con FISE Assoambiente e Federambiente sono state sensibilizzate le aziende che si occupano della gestione del servizio di raccolta in molti Comuni italiani.

Ai gruppi che hanno aderito all’iniziativa è stato chiesto di monitorare ove possibile la quantità di rifiuti raccolti suddivisi per tipologia e di comunicarla sulla relativa scheda di valutazione in modo tale da avere dati finali confrontabili tra i vari Stati aderenti. La scheda in oggetto è stata poi inviata ad alla Segreteria Organizzativa di AICA.

#### **4.1.6.3. Communication Tools**



In totale le 137 azioni realizzate hanno visto una partecipazione complessiva di circa 433.000 persone. In particolare, le iniziative che hanno visto un maggiore coinvolgimento di volontari sono state l'Adunata Nazionale degli Alpini a Pordenone (circa 40.000) e l'evento realizzato a Milano e a Palermo dal Consorzio CIAL per la raccolta differenziata degli imballaggi in alluminio (circa 30.000).

Durante l'edizione 2014 della Green Week che si è tenuta a Bruxelles dal 3 al 5 Giugno, ACR+ capofila del Progetto Life+ ha annunciato che le prossime date del "Let's Clean Up Europe" saranno dall'8 al 10 maggio 2015.

#### **4.1.7. Alcune delle attività di Federambiente in materia di prevenzione dei rifiuti dal 2009 al 2013**

- 2009 Sigla del protocollo di intesa tra Provincia di Roma Federambiente sulle *Attività di ricerca e sviluppo per l'individuazione di soluzioni innovative nel campo della gestione integrata del ciclo dei rifiuti* con particolare attenzione alle attività di prevenzione dei rifiuti.
- 2009 Sigla di un Accordo di programma tra Regione Marche, UPI Marche, Anci Marche, Unioncamete Marche, Legambiente Marche e Federambiente per la promozione a livello territoriale di politiche e iniziative di prevenzione e riduzione dei rifiuti.
- 2010 Sigla di un Accordo di programma tra Regione Abruzzo, UPA, Anci Abruzzo, Lega delle autonomie locali, Arcoconsumatori, Legambiente Abruzzo e Federambiente per la promozione a livello territoriale di politiche e iniziative di prevenzione e riduzione dei rifiuti.
- 2013 Rinnovo dell'Accordo di programma tra Regione Marche, UPI Marche, Anci Marche, Unioncamete Marche, Legambiente Marche e Federambiente per la promozione a livello territoriale di politiche e iniziative di prevenzione e riduzione dei rifiuti e l'implementazione e lo sviluppo del *Programma regionale di prevenzione dei rifiuti*.

#### **4.1.8. Ministero dell'Ambiente: il bando sulla promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio**

Attingendo a un fondo istituito presso il Ministero dell'Ambiente della legge n. 244/07 articolo 2, comma 323 (per una dotazione di 20 milioni di euro per anno a decorrere dal 2008) e finalizzato alla promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio, nel 2013 lo stesso Ministero dell'Ambiente ha indetto con D.M. 239 del 12 agosto 2013 un bando per circa 7 milioni di euro per la selezione di progetti di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti, raccolta differenziata e riciclaggio, rivolto esclusivamente ai Comuni italiani ubicati nel territorio delle Regioni oggetto di procedura di infrazione o di condanna da parte della Corte di Giustizia per violazioni della normativa comunitaria in materia di rifiuti, e i cui consigli comunali, alla data di scadenza della presentazione della domanda, risultavano sciolti<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/bandi/dm\\_239\\_12\\_08\\_2013\\_riparto\\_rifiuti.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/bandi/dm_239_12_08_2013_riparto_rifiuti.pdf)

## **5. Le Attività successive all'emanazione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti**

### **5.1. Il Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari (PINPAS)**

#### **5.1.1. Inquadramento normativo**

Con Decreto n.358 del 13 dicembre 2013, l'ex Ministro dell'Ambiente, Andrea Orlando, ha istituito la Task Force n.5 "Analisi ed elaborazione di modelli per la riduzione degli sprechi alimentari" all'interno del "Gruppo di studio per l'individuazione di strategie e priorità politiche" allo scopo di delineare proposte per la definizione di un Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari. Come espressamente indicato nel Decreto, l'incarico assegnato ai componenti della Task Force coordinata dal Prof. Andrea Segrè è decaduto poco dopo, alla scadenza del mandato del precedente governo. Il percorso avviato e il ruolo di coordinamento assegnato al Prof. A. Segrè è stato riconfermato dal Ministro dell'Ambiente Gian Luca Galletti e prosegue nell'ambito del Piano Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti.

#### **5.1.2. Introduzione**

Con l'avvio dei lavori del PINPAS, il Ministero dell'Ambiente Italiano ha raccolto l'invito della Commissione Europea ad affrontare il tema dello spreco alimentare all'interno del proprio Piano Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR) facendo propria la sfida di dimezzare lo spreco alimentare contenuta nella Risoluzione del 19 gennaio 2012. Al PINPAS è affidato il compito di delineare in maniera dettagliata gli aspetti e le misure che riguardano la prevenzione degli sprechi alimentari nel quadro più generale delle misure di prevenzione dei rifiuti e, più in generale, nel contesto delle politiche e delle strategie comunitarie in materia di sviluppo sostenibile<sup>51</sup>, sostenibilità della filiera agro-alimentare<sup>52</sup>, efficienza nell'uso delle risorse naturali<sup>53</sup>, protezione e tutela del capitale naturale.<sup>54</sup>

#### **5.1.3. Motivazioni**

*Perché un piano di prevenzione specifico per gli sprechi alimentari?* La necessità di un quadro di riferimento nazionale per le misure di prevenzione degli sprechi alimentari deriva in primo luogo dalla complessità della filiera agro-alimentare caratterizzata da un numero elevato di attori diversi e da una forte interdipendenza tra i diversi anelli della filiera. Le misure da adottare richiedono quindi un approccio settoriale, che tenga in debito conto la specificità dei diversi anelli/attori della filiera e del complesso

<sup>51</sup> Si fa riferimento in particolare al "Piano d'azione europeo per un consumo, una produzione e un'industria sostenibili [COM/2008/397]" ed alla "Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile [COM/2005/0658]".

<sup>52</sup> Si fa riferimento in particolare al "Partenariato europeo per l'innovazione (EIP) su produttività e sostenibilità" per il periodo 2014-2020.

<sup>53</sup> Si fa riferimento in particolare alla "Strategia tematica sull'uso sostenibile delle risorse naturali [COM(2005) 670]", all'iniziativa "Un Europa efficiente sotto il profilo delle risorse - iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020 [COM(2011) 21]" e, in particolare, alla "Tabella di marcia verso un Europa efficiente nell'impiego delle risorse [COM(2011) 571]".

<sup>54</sup> Si fa riferimento in particolare al 6° e 7° Programma di Azione Ambientale della Comunità Europea.

sistema di relazioni che intercorre tra di essi, oltre al possibile ruolo degli “stakeholder esterni”<sup>55</sup>, all’interno di una cornice comune.

La rilevanza del tema a livello locale e globale e l’urgenza di affrontarlo in maniera coordinata a livello nazionale discende invece da una serie di considerazioni che spaziano su diversi ambiti strettamente connessi tra di loro: quello ambientale, legato agli impatti della filiera agro-alimentare sull’ambiente a scala locale, regionale e globale e sul consumo di risorse naturali limitate (acqua, suolo, energia) nonché sulla biodiversità; quello sociale, con particolare riferimento al tema della povertà e dell’accesso al cibo; quello della sicurezza/insicurezza alimentare, di fronte alle previsioni di crescita della popolazione mondiale e alla conseguente necessità di incrementare la produzione alimentare (e con essa la pressione sulle risorse naturali); quello dei rifiuti, con particolare riferimento al contributo che la prevenzione degli sprechi alimentari potrebbe fornire al raggiungimento degli obiettivi generali di prevenzione dei rifiuti inseriti nel PNPR e a quelli di riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB) da conferire in discarica presenti nel D.lgs n. 36 del 13 gennaio 2003.

#### 5.1.4. Obiettivi

Alla luce di quanto descritto nel paragrafo precedente, Il PINPAS, attraverso la prevenzione degli sprechi e delle perdite alimentari sul territorio nazionale, persegue in primo luogo i seguenti obiettivi:

- contribuire alla riduzione degli impatti negativi sull’ambiente e alla pressione sulle risorse naturali legati/a alla filiera agro-alimentare;
- contribuire al sostentamento alimentare delle fasce più deboli della popolazione, favorendo il recupero dei prodotti alimentari invenduti o che hanno perso il loro valore commerciale a beneficio delle persone indigenti;
- contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali di prevenzione dei rifiuti stabiliti dal PNPR e al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dello smaltimento in discarica dei RUB.

Il principio guida nella definizione delle misure da adottare rimane in ogni caso quello dell’efficienza nell’uso delle risorse naturali secondo un approccio basato sul concetto di “Life Cycle Thinking”<sup>56</sup> e sulla nota “Food waste pyramid” (vedi Fig.1). In questa ottica, in presenza di prodotti alimentari (destinati al consumo umano) in eccedenza o non più commercializzabili, laddove non sia possibile (o non sia stato possibile) intervenire con misure di tipo preventivo, verrà adottata, almeno in linea teorica, la scala di priorità rappresentata in Figura.

<sup>55</sup> Con l’espressione “Stakeholder esterni” ci riferiamo agli stakeholder non direttamente coinvolti nella produzione, trasformazione, distribuzione, preparazione e consumo degli alimenti, ma che, con le loro azioni, possono contribuire a far luce sul fenomeno e/o ad influenzare le scelte e le modalità operative di questi ultimi (es. enti locali, associazioni dei consumatori, enti di ricerca, associazioni ambientaliste etc...).

<sup>56</sup> Per una definizione del concetto di “Life Cycle Thinking” si vedano i siti: <http://eplca.jrc.ec.europa.eu/> e <http://www.lifecycleinitiative.org/starting-life-cycle-thinking/what-is-life-cycle-thinking>



**Figura 1-** Scala di priorità nella gestione delle eccedenze e degli invenduti lungo la filiera agro-alimentare

#### 5.1.5. Campo di applicazione

Conformemente alla definizione di prevenzione di cui all'art. 3, comma 12, della direttiva 2008/98/CE, il PINPAS si concentra in primo luogo sulla definizione di opportune misure volte a ridurre la quantità di prodotti alimentari destinati al consumo umano che finiscono tra i rifiuti, ivi incluse le misure volte alla donazione dei prodotti invenduti e delle eccedenze.

Qualsiasi operazione di trattamento/riciclaggio/recupero dei rifiuti pertanto, collocandosi a valle dello loro produzione non può essere annoverata tra le operazioni di prevenzione, ivi incluso il compostaggio domestico, come chiarito esplicitamente al Par.1.2 delle linee guida europee sulla preparazione dei programmi di prevenzione degli sprechi alimentari<sup>57</sup>: *"...In accordance with this definition, the home composting of bio-waste is not considered waste prevention. In relation to food waste specifically, waste prevention means buying only what you need and making the most of what you buy"*.

#### 5.1.6. Il contributo del PINPAS agli obiettivi generali di prevenzione dei rifiuti del PNPR

Come già evidenziato il PNPR definisce i seguenti target di riduzione dei rifiuti al 2020 (rispetto ai livelli registrati nel 2010)

1. Riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL;
2. Riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di PIL;
3. Riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL.

Il PINPAS, attraverso le misure di prevenzione degli sprechi alimentari potrà contribuire in particolare al raggiungimento del primo e del terzo obiettivo, nonostante, allo stato attuale delle conoscenze, risulti

<sup>57</sup> BIOIS (Bio Intelligence Service) (2011): Guidelines on the preparation of food waste prevention programmes. European Commission DG ENV disponibile al seguente indirizzo [http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf)

difficile fornire una valutazione quantitativa di tale contributo. I dati forniti da ISPRA relativi alla composizione merceologica dei rifiuti urbani, non permettono infatti di conoscere la %le di rifiuti alimentari presenti nei rifiuti urbani (né la frazione presente nel flusso dei rifiuti da RD dei rifiuti organici né in quello dei rifiuti indifferenziati).

Per quanto riguarda la riduzione dei rifiuti urbani (primo obiettivo), il PINPAS potrà incidere:

- sulla riduzione della frazione umida presente nei rifiuti domestici, principalmente (ma non solo) attraverso misure di sensibilizzazione dei consumatori (e nelle scuole) e attraverso misure sul sistema di etichettatura (relativa alla data di scadenza/data di consumo “preferibile”) dei prodotti alimentari;
- sulla riduzione dei rifiuti alimentari (non pericolosi) assimilabili agli urbani prodotti in prevalenza da mense, ristoranti, bar, hotel, mercati ortofrutticoli ed esercizi commerciali, principalmente (ma non solo) attraverso la definizione di specifici accordi volontari finalizzati all’adozione di “buone pratiche antispreco”, ivi incluse la donazione dei prodotti invenduti o delle eccedenze di pasto cotto.

Il secondo obiettivo, non è perseguibile attraverso la prevenzione degli sprechi alimentari; il quantitativo di prodotti alimentari smaltito come rifiuti speciali pericolosi è infatti trascurabile (rispetto al totale dei rifiuti speciali pericolosi prodotti in Italia) e limitato a particolari casi di contaminazione alimentare.

Per quanto riguarda la riduzione dei rifiuti speciali non pericolosi (terzo obiettivo), il PINPAS potrà incidere:

- sulla riduzione dei rifiuti prodotti dal settore agro-industriale (di cui alla lettera a comma 3 art. 184 del dlgs 152/2006), principalmente (ma non solo) attraverso l’adozione di misure volte a favorire la valorizzazione dei sottoprodotti dell’industria alimentare;
- sulla riduzione dei rifiuti prodotti da attività commerciali (di cui alla lettera e comma 3 art. 184 del dlgs 152/2006), principalmente (ma non solo) attraverso la definizione di specifici accordi volontari finalizzati all’adozione di “buone pratiche antispreco”, ivi incluse la donazione dei prodotti invenduti e la vendita scontata di prodotti vicini alla scadenza.

#### 5.1.7. La struttura del Piano

Il PINPAS si articola intorno a tre principali “pilastri” attorno ai quali si sviluppano le attività realizzate fino ad ora:

1. **Knowledge assessment:** definizione del quadro di riferimento conoscitivo in materia di sprechi e perdite alimentari lungo la filiera: in particolare il quadro di riferimento riguarda: le cause dello spreco, i dati sui quantitativi e sulle tipologie di prodotti alimentari sprecati; gli impatti sociali, economici e ambientali associati; le buone pratiche adottate dai principali attori della filiera; le iniziative messe in campo dagli enti locali.
2. **Awareness raising:** lancio di una campagna nazionale contro gli sprechi alimentari volta a sensibilizzare l’opinione pubblica sul problema degli sprechi e a stimolare comportamenti e stili di vita e in linea con gli obiettivi del Piano; istituzione di una giornata nazionale contro gli sprechi alimentari; possibile istituzione di una settimana contro lo spreco da istituire prima del 5 giugno di ogni anno.
3. **Solutions:** definizione di misure concrete volte alla prevenzione degli sprechi alimentari lungo la filiera.



### 5.1.8. Attività nel 2014

Si riportano schematicamente nel seguito le principali attività realizzate nel 2014 nell'ambito dei lavori del PINPAS:

#### 5.1.8.1. Aggiornamento della base conoscitiva

Aggiornamento della base conoscitiva in materia di sprechi e perdite alimentari con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- stato dell'arte della programmazione europea in materia di prevenzione degli sprechi alimentari
- politiche, norme e strumenti applicativi per la prevenzione degli sprechi alimentari in Europa e in Italia;
- il problema della definizione e della quantificazione del "food waste"
- iniziative (best practices) a livello europeo e nazionale per la prevenzione degli sprechi alimentari
- valutazione delle sinergie con altre politiche e normative a livello europeo e nazionale

#### 5.1.8.2. Coinvolgimento degli stakeholder

- Individuazione dei principali stakeholder del PINPAS;
- Predisposizione e gestione della modulistica per l'adesione alla Consulta del PINPAS;
- Organizzazione dell'iniziativa del 5 febbraio a Roma (1° convocazione della consulta degli stakeholder);
- Indagine conoscitiva volta a rilevare il "punto di vista degli stakeholder" sul tema degli sprechi alimentari e sulle possibili misure da inserire nel Piano;
- Attivazione di una area on-line ([http://bit.ly/Consulta\\_PINPAS](http://bit.ly/Consulta_PINPAS)) per la condivisione dei contributi inviati dai membri della consulta;
- Indagine conoscitiva volta ad acquisire dati e informazioni sullo spreco alimentare nei diversi anelli della filiera;
- Consultazione sulle misure per migliorare il quadro di riferimento normativo che disciplina la donazione degli alimenti invenduti;
- Organizzazione della sessione sulla donazione degli alimenti invenduti aperta ai membri della Consulta in occasione dell'iniziativa del 24 novembre a Bologna "Stop food waste-feed the planet".

#### 5.1.8.3. Pubblicazioni e Policy documents

##### Documenti pubblicati

- PINPAS - Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari: le azioni prioritarie per la lotta allo spreco, 5 giugno 2014 [http://bit.ly/PINPAS\\_10misure](http://bit.ly/PINPAS_10misure)
- Andrea Segrè, Paolo Azzurro. *STRATEGIE E NORME PER PREVENIRE SPRECO ALIMENTARE E RIFIUTI* in ECOSCIENZA Numero 5 - Anno 2014 - [http://bit.ly/SPECIALE\\_ECOSCIENZA\\_SPRECO\\_ALIMENTARE](http://bit.ly/SPECIALE_ECOSCIENZA_SPRECO_ALIMENTARE)
- Paolo Azzurro, Claudia Giordano. *L'EUROPA VERSO POLITICHE PER COMBATTERE LO SPRECO* in ECOSCIENZA Numero 5 - Anno 2014 - [http://bit.ly/SPECIALE\\_ECOSCIENZA\\_SPRECO\\_ALIMENTARE](http://bit.ly/SPECIALE_ECOSCIENZA_SPRECO_ALIMENTARE)
- Paolo Azzurro, Claudia Giordano. *SPRECHI E PERDITE ALIMENTARI: UNA PANORAMICA SUL FENOMENO E SULLE INIZIATIVE IN CORSO* in "X Rapporto ISPRA - Qualità dell'ambiente urbano, Edizione 2014" - [http://bit.ly/10\\_Rapporto\\_ISPRA](http://bit.ly/10_Rapporto_ISPRA)

##### Documenti in fase di realizzazione

- Report - Lo spreco alimentare in Italia: il punto di vista degli stakeholder
- Position paper - La donazione degli alimenti invenduti: possibili misure per migliorare il quadro di riferimento normativo
- Articolo per la rivista ECOSCIENZA: Il PINPAS e la carta di Bologna: prospettive di sviluppo e prossime fasi di attuazione

#### **5.1.8.4. Campagna nazionale di comunicazione sullo spreco alimentare**

L'esigenza di avviare una campagna nazionale di comunicazione/sensibilizzazione sul tema dello spreco alimentare è stata più volte evidenziata ed è inserita tra le azioni prioritarie per la lotta allo spreco del Ministero dell'Ambiente. La stessa misura è richiamata all'interno della Carta di Bologna (cfr. Punto 5) che invita i paesi firmatari ad affiancare i Piani Nazionali di Prevenzione degli Sprechi Alimentari con "campagne di sensibilizzazione rivolte ai cittadini, allo scopo di aumentare il grado di consapevolezza sulle conseguenze negative degli sprechi e delle perdite alimentari". Il concept della campagna è stato realizzato in collaborazione con l'Associazione "Paolo Ettore - Socially Correct" e Saatchi & Saatchi. Il concept, presentato il 12 luglio 2014 a Spoleto nell'ambito del Festival dei 2Mondi è stato selezionato tra le migliori proposte creative presentate dalle scuole di Comunicazione nell'ambito del Concorso "SOCIALLY CORRECT 2014" dal titolo "CONTRO LO SPRECO ALIMENTARE NON POSSIAMO RISPIARMARCI - Campagna Nazionale contro lo spreco alimentare 2014".

#### **5.1.8.5. Iniziative ed eventi**

- **5 febbraio 2014**, Roma: 1° convocazione della consulta degli stakeholder.
- **12 marzo 2014**, Milano: presentazione del PINPAS nell'ambito dell'incontro promosso dalla Regione Lombardia finalizzato alla costituzione di un gruppo di lavoro per la definizione di un piano regionale di prevenzione degli sprechi alimentari;
- **8 aprile 2014**, Bologna: presentazione del PINPAS nell'ambito dell'iniziativa "FUSIONS social Camp"
- **22 maggio 2014**, Roma: presentazione del PINPAS nell'ambito dell'iniziativa "TOWARDS A EUROPEAN CIRCULAR ECONOMY"
- **5 giugno 2014**, Roma: conferenza stampa di presentazione dello stato di avanzamento dei lavori e delle misure di contrasto agli sprechi alimentari emerse dalla prima fase di consultazione.
- **12 luglio 2014**, Spoleto: Presentazione della Campagna di comunicazione vincitrice del Concorso "SOCIALLY CORRECT 2014" dal titolo "CONTRO LO SPRECO ALIMENTARE NON POSSIAMO RISPIARMARCI - Campagna Nazionale contro lo spreco alimentare 2014".
- **30 settembre 2014**, Bologna: presentazione del PINPAS in occasione dell'iniziativa "La prevenzione e la filiera del recupero dei rifiuti in Emilia-Romagna. Dai prodotti, al consumo, ai flussi dei rifiuti attraverso raccolta e riciclaggio"
- **5 novembre 2014**, Rimini: conferenza stampa di presentazione del numero speciale della rivista ECOSCIENZA dedicato al PINPAS e al tema dello spreco alimentare.
- **24 novembre 2014**, Bologna: organizzazione dell'iniziativa "Stop food waste - feed the planet".

#### **5.1.8.6. Iniziative speciali**

- Progettazione del numero speciale sul tema degli sprechi alimentari della rivista ECOSCIENZA, (n.5/2014) realizzato con il contributo dei membri della Consulta del PINPAS. [http://bit.ly/SPECIALE\\_ECOSCIENZA\\_SPRECO\\_ALIMENTARE](http://bit.ly/SPECIALE_ECOSCIENZA_SPRECO_ALIMENTARE)

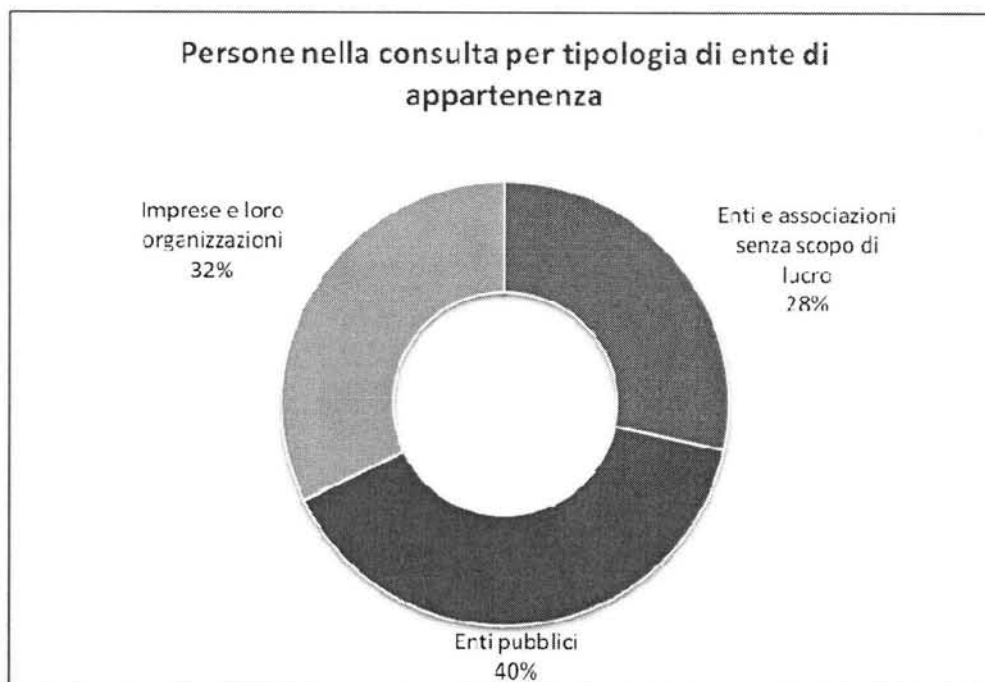
#### 5.1.8.7. PINPAS: a che punto siamo?

Il PINPAS nasce come percorso partecipato, allargato agli stakeholder della filiera agro-alimentare, alle istituzioni ed al mondo della ricerca, oltre, ovviamente, ai soggetti attivi nella redistribuzione delle eccedenze/invenduti agli indigenti. Ad oggi sono oltre **240 i membri della consulta**, provenienti da circa **140 diverse organizzazioni**. La composizione della consulta risulta fortemente rappresentativa della filiera agro-alimentare italiana; al suo interno, per ogni anello della filiera, sono presenti (tra gli altri) le principali organizzazioni e alcune tra le maggiori imprese di settore, ivi incluse le principali associazioni dei consumatori:

Anello della filiera	Principali soggetti all'interno della Consulta per anello della filiera
<b>Agricoltura</b>	CIA (Confederazione Italiana Agricoltori), Coldiretti, Confagricoltura
<b>Industria alimentare</b>	FEDERALIMENTARE; AIDEPI (Associazione delle Industrie del Dolce e della Pasta italiane); ASSALZOO (Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici); ASSICA (Associazione degli industriali delle carni e dei salumi); ASSOBIBE (Associazione Italiana tra gli Industriali delle Bevande Analcoliche); ITALMOPA (Associazione Industriali Mugnai d'Italia); ASSITOL (Associazione italiana industria olearia).
<b>Distribuzione</b>	Federdistribuzione, Confcommercio, Confcooperative Federconsumo, ANCC-COOP, ANCD-CONAD, Auchan, Coop Adriatica, Coop Liguria, METRO Italia Cash and Carry.
<b>Ristorazione</b>	ANGEM (Associazione nazionale delle Aziende di Ristorazione Collettiva e Servizi Vari); FIPE (Federazione Italiana Pubblici Esercizi); CIR food - Cooperativa Italiana di Ristorazione; Consorzio Risteco; Dussmann Service; Pedevilla S.p.A.
<b>Consumo domestico</b>	Federconsumatori; Altroconsumo; Cittadinanzattiva; Confconsumatori; Movimento Consumatori; Movimento Difesa del Cittadino; Unione Nazionale Consumatori
<b>Gestione dei rifiuti</b>	Federambiente, FISE Assoambiente, Federutility, Confartigianato, Contarina SpA, Consorzio Intercomunale Priula, Marche Multiservizi SpA.

La Consulta include inoltre diversi membri appartenenti ad organizzazioni governative tra cui AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), ANBI (Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazioni) e INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria), oltre a numerosi funzionari e dirigenti del Ministero dell'Ambiente e dell'Agricoltura. Sempre sul lato istituzionale sono rappresentate all'interno della Consulta le Regioni Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Marche, Sardegna, Friuli Venezia Giulia e numerosi comuni Italiani, ivi incluse Associazioni costituite da enti locali come il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane e l'Associazione Sprecozero.net.

Una prima ripartizione (in %) dei membri della consulta per tipologia di organizzazione di appartenenza viene fornita in Figura.



**Figura 2** - Persone nella consulta degli stakeholder per tipologia di organizzazione di appartenenza

La figura successiva visualizza la ripartizione delle Organizzazioni presenti nella consulta per tipologia:



**Figura 3** - Organizzazioni nella consulta degli stakeholder per tipologia

Le tabelle successive riportano rispettivamente il numero di membri della Consulta per tipologia di organizzazione di appartenenza e per sottocategoria, e il numero di Organizzazioni presenti nella Consulta per tipologia.

Organizzazione di appartenenza	Sottocategoria	n° persone
Imprese e loro organizzazioni n° iscritti: 75	Agricoltura	8
	Industria alimentare	11
	Distribuzione e commercio	15
	Ristorazione	10
	Gestione rifiuti, acqua ed energia	12

	Servizi	14
	Elettrodomestici da cucina	4
	Packaging	1
Enti e associazioni senza scopo di lucro n° iscritti: 66	Organizzazioni caritative e di volontariato	27
	Organizzazioni per la tutela e la difesa dei consumatori	9
	Associazioni ambientaliste	6
	Org. Internazionali	6
	Altri enti e associazioni no-profit	5
	Associazioni professionali	4
	Altre associazioni	9
Enti pubblici n° iscritti: 92	Ministero	29
	Università & Ricerca	14
	Regioni	12
	Comuni e loro associazioni	12
	Province	2
	Agenzie ed enti governativi	9
	Senato & Parlamento	8
	Sanità	4
	Altri enti pubblici	2

**Tabella 1** - Numero di membri della Consulta per tipologia di organizzazione di appartenenza

Tipologia di organizzazione	Sottocategoria	n° organiz.
Imprese e loro organizzazioni n° organizzazioni: 52	Agricoltura	4
	Industria alimentare	10
	Distribuzione e commercio	13
	Ristorazione	7
	Gestione rifiuti, acqua, energia	7
	Servizi	8
	Elettrodomestici da cucina	2
	Packaging	1
Enti e associazioni senza scopo di lucro n° organizzazioni: 44	Organizzazioni caritative e di volontariato	21
	Organizzazioni per la tutela e la difesa dei consumatori	7
	Associazioni ambientaliste	4
	Org. Internazionali	1
	Altri enti e associazioni no-profit	3
	Associazioni professionali	2
	Altre associazioni	6
Enti pubblici n° organizzazioni: 40	Ministero	2
	Università & Ricerca	8
	Regioni	6
	Comuni e loro associazioni	11
	Province	1
	Agenzie ed enti governativi	6
	Senato & Parlamento	1
	Sanità	3
	Altri enti pubblici	2

**Tabella 2** - Numero di Organizzazioni presenti nella Consulta per tipologia

L'elenco completo e aggiornato dei membri della Consulta è riportato in Allegato 4.

A dieci mesi dalla prima convocazione della Consulta degli Stakeholder (5 febbraio 2014, Roma, Tempio di Adriano), siamo in grado di delineare (stiamo preparando un Report sul tema) un quadro di riferimento del settore ed in particolare:

- quali sono i principali attori della filiera;
- qual è il loro punto di vista in merito al tema degli sprechi alimentari e alle possibili misure di prevenzione da adottare;
- quali iniziative/progetti/organizzazioni si occupano oggi di sprechi alimentari nel nostro paese e in che termini;
- quali sono le conoscenze attualmente disponibili sugli sprechi alimentari in Italia (dati, cause, possibili soluzioni) e quali le zone d'ombra e le incertezze sulle quali sarebbe opportuno intervenire.

A partire dalle conoscenze acquisite con il contributo dei principali stakeholder, abbiamo indicato (in occasione della giornata mondiale dell'ambiente del 5 Giugno 2014) i 10 assi prioritari di intervento per una strategia nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari. Il documento è disponibile al seguente indirizzo: [http://bit.ly/PINPAS\\_10misure](http://bit.ly/PINPAS_10misure)

Il percorso avviato, potrebbe essere replicato/adattato anche per gli altri flussi prioritari di rifiuti previsti dal PNPR, al fine di arrivare alla proposta e all'implementazione di misure di prevenzione specifiche per le diverse tipologie di rifiuti, attraverso un percorso trasparente e partecipato.

#### **5.1.8.8. Un "position paper" sul tema della donazione degli alimenti invenduti**

Nella prima fase di consultazione degli stakeholder, in occasione dei lavori per l'avvio del Piano Nazionale di Prevenzione dello Spreco Alimentare (PINPAS), è emersa da più parti l'esigenza di definire strumenti e soluzioni efficaci per favorire, facilitare e incentivare la donazione delle eccedenze e dei prodotti alimentari invenduti lungo la filiera. Il quadro di riferimento normativo, infatti, non sempre si adatta efficacemente alla specificità dei diversi attori coinvolti nelle donazioni (aziende agricole, industria alimentare, grande e piccola distribuzione, ristorazione commerciale e collettiva, etc..), oltre ad essere in alcuni casi (es. nel caso dell'interpretazione della normativa igienico-sanitaria) disomogeneo sul territorio nazionale, determinando incertezza operativa e un inutile aggravio degli adempimenti burocratici (e dei costi) a carico dei soggetti donatori. A questo si aggiunge la sostanziale assenza (fatta eccezione per pochi casi a livello nazionale) di meccanismi di tariffazione puntuale in materia di gestione dei rifiuti assimilabili agli urbani, pensati per favorire la donazione dei prodotti invenduti rispetto al loro smaltimento come rifiuti (es. riduzione della tariffa in relazione al quantitativo di prodotti donati).

All'esigenza di armonizzare/semplificare il quadro di riferimento normativo sulle donazioni e di prevedere meccanismi di tariffazione puntuale in materia di gestione dei rifiuti si affianca la necessità di dotarsi di modalità uniformi per la quantificazione e il monitoraggio nel tempo dei prodotti donati. La disponibilità di dati quali-quantitativi omogenei e aggiornati sulle modalità di gestione degli alimenti invenduti costituisce, infatti, un elemento indispensabile per la definizione di opportuni strumenti legislativi e fiscali in grado di incentivare la donazione e disincentivare al contempo la produzione di rifiuti.

In preparazione dell'iniziativa del 24 Novembre a Bologna abbiamo somministrato ai membri della Consulta del PINPAS un questionario su questi temi. Il questionario aveva lo scopo di raccogliere il punto di vista degli stakeholder sul quadro di riferimento normativo/regolamentare che disciplina la donazione degli

alimenti invenduti in Italia e sull'ipotesi di introdurre modalità uniformi di rendicontazione per le operazioni di donazione. Obiettivo dichiarato della consultazione e del dibattito organizzato in sala nella sessione pomeridiana era fin dall'inizio la produzione di un **"position paper"** (sul quale stiamo lavorando) rivolto al Ministro dell'Ambiente in grado di evidenziare le principali criticità e le possibili modalità per superarle. L'auspicio è che le soluzioni che verranno indicate nel "position paper" per armonizzare/semplificare/incentivare la donazione trovino spazio nell'agenda politica nazionale e uno sbocco legislativo coerente al fine di rendere la donazione degli alimenti invenduti una pratica sempre più diffusa nel paese.

#### 5.1.8.9. Il 5 febbraio 2015

Il 5 Febbraio 2015 ricorre un anno dalla data della prima convocazione della Consulta degli Stakeholder del PINPAS. Sarà l'occasione per fare di nuovo il punto sullo stato di avanzamento dei lavori e sulle prospettive per il futuro. Le modalità di conduzione dell'evento sono ancora in fase di definizione. I temi al momento all'ordine del giorno sono i seguenti:

- semplificare/armonizzare/incentivare la donazione degli alimenti invenduti: prospettive politiche a partire dal position paper elaborato dalla segreteria tecnico-scientifica del PINPAS (vedi sopra);
- quali risorse per la definizione, l'implementazione e il monitoraggio delle misure di prevenzione degli sprechi alimentari a livello nazionale, regionale e locale ?
- quali modalità, tempi e risorse per il lancio della Campagna nazionale di sensibilizzazione sul tema degli sprechi alimentari?

#### 5.2. La Carta di Bologna contro lo spreco alimentare

Il 24 novembre scorso si è tenuta a Bologna la conferenza di alto livello *"Stop food-waste, feed the Planet"* promossa dal Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare - in collaborazione con il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agro-alimentari dell'Università di Bologna (DISTAL) e Last Minute Market spin off accademico - nell'ambito del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea.

In questo contesto è stata presentata la "Carta di Bologna", un'iniziativa voluta dal Ministro dell'Ambiente Gian Luca Galletti e resa possibile grazie alla collaborazione del Gabinetto del Ministro con la Segreteria tecnico-scientifica del Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari (PINPAS). Prima della presentazione a Bologna, una prima versione della Carta è stata condivisa con alcuni Ministeri dell'Ambiente degli Stati membri dell'UE e con il panel di alto livello (HLPE) della FAO. Recepite le numerose integrazioni, la Carta dopo la presentazione di Bologna verrà **condivisa e rielaborata** insieme ai Governi dei paesi che parteciperanno a Expo 2015 per essere **sottoscritta a Milano nell'ottobre 2015**, il mese di chiusura dell'esposizione universale. L'obiettivo è che i punti della carta - nella sua versione attuale la carta riporta in 11 punti gli impegni in materia di contrasto agli sprechi alimentari che i governi saranno invitati a sottoscrivere - confluiscono nella Carta di Milano, il documento che sta curando - a nome del Governo Italiano - il Ministro delle politiche agricole Maurizio Martina.

La prospettiva, e al tempo stesso la sfida, è di costruire le basi per un'azione internazionale comune a partire dal contrasto degli sprechi e delle perdite alimentari. Per questo è necessario condividere le definizioni, le misurazioni, le modalità di monitoraggio nel tempo della loro effettiva attuazione e dei risultati raggiunti, solo per citare alcuni dei punti inseriti nella Carta di Bologna.

La Carta di Bologna è l'inizio di un percorso che, in prospettiva, potrà crescere e dispiegarsi nei prossimi anni grazie all'adesione e alla collaborazione attiva di un numero crescente di paesi. Quando confluirà nella più generale Carta di Milano, il vero lascito di Expo, il risultato sarà ancora più importante: vorrà dire che il tema sarà entrato per davvero nel futuro che dovrà nutrire il nostro Pianeta. Il testo della carta, nella versione originale in inglese e nella versione tradotta in italiano è riportato rispettivamente negli Allegati 8 e 9 alla presente relazione.

### **5.3. Sigla del Protocollo d'intesa tra Ministero dell'Ambiente, Anci e Sprecozero.net**

Il 24 novembre scorso si è tenuta a Bologna la conferenza di alto livello *"Stop food-waste, feed the Planet"* promossa dal Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare - in collaborazione con il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agro-alimentari dell'Università di Bologna (DISTAL) e Last Minute Market spin off accademico - nell'ambito del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea.

In questo contesto è stato firmato il protocollo di intesa tra il Ministero dell'Ambiente della Tutela del territorio e del Mare (MATTM), l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e l'Associazione Sprecozero.net con l'obiettivo di sostenere l'azione dei Comuni verso la costruzione di una rete per lo scambio e la condivisione di risorse, esperienze e buone pratiche per portare la lotta allo spreco alimentare nei territori. Nell'allegato n. 5 alla presente Relazione è riportato il testo integrale del Protocollo di intesa.

### **5.4. Nomina del Comitato Tecnico Scientifico per l'implementazione e lo sviluppo del Programma nazionale di Prevenzione dei rifiuti**

Con D.M. 185 del 18 luglio 2014 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha nominato un Comitato Tecnico Scientifico (di seguito CTS) per l'implementazione e lo sviluppo del Programma nazionale di Prevenzione dei rifiuti. Il CTS, che è composto di cinque membri e dura in carica 3 anni, può essere rinnovato e ulteriormente integrato con altre personalità. Il CTS ha il compito di assicurare il supporto tecnico scientifico necessario all'attuazione e allo sviluppo del programma, anche attraverso la proposta di indirizzi operativi. A tal fine, il CTS deve inoltre presentare al Ministero dell'Ambiente, entro il 15 giugno 2015 e successivamente ogni anno, una relazione relativa all'attuazione e allo sviluppo del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti. Le proposte programmatiche e operative contenute nel capitolo 6 sono frutto dei primi lavori del CTS.

### **5.5. La sesta edizione della *Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti***

Dal 22 al 30 novembre 2014 si è svolta anche in Italia la VI edizione della *Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti*, promossa dal Comitato promotore nazionale composto da Ministero dell'Ambiente, Provincia di Roma e Provincia di Torino, Federambiente, Legambiente, ANCI, AICA, E.R.I.C.A. Soc. Coop. ed Eco dalle Città. Questa edizione ha superato il nuovo record di azioni: quasi 12.000 a livello europeo, di cui quasi la metà solo in Italia.

La relazione del 2014 è ancora in fase di elaborazione, sono però riportati i principali numeri relativi a quest'ultima edizione.



- **5.643 azioni in tutta Italia**
- **428 attori proponenti le azioni**
- **centinaia di migliaia di persone coinvolte**
- **oltre 10 milioni di cittadini venuti a contatto con la SERR attraverso la comunicazione**

<b>Soggetti proponenti</b>	<b>totale action developer</b>	<b>% di A.D. sul totale di A.D.</b>
Pubbliche amministrazioni	212	49,53%
Associazioni	98	22,90%
Imprese	37	8,64%
Scuole	40	9,35%
Cittadini	19	4,44%
Altro	22	5,14%
<b>Totale</b>	<b>428</b>	<b>100,00%</b>

<b>Regioni</b>	<b>totale</b>	
Valle d'Aosta	4	
Liguria	17	
Trentino Alto Adige	17	
Veneto	101	
Friuli	3	
Emilia Romagna	49	
Toscana	29	
Umbria	64	
Marche	33	
Abruzzo	22	
Lazio	67	
Puglia	36	
Molise	3	
Basilicata	8	
Calabria	21	
Sardegna	24	
Sicilia	56	
Piemonte	104	
Lombardia	110	
Campania	73	
<b>TOTALE</b>	<b>841</b>	
	694	simply
	4108	Intesa S.Paolo
	<b>5643</b>	<b>totale</b>

## 5.6. Sostegno e Patrocini a iniziative di altri soggetti sul tema della prevenzione dei rifiuti

In accordo con gli obiettivi del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*, nell'ultimo anno il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha sostenuto, promosso o patrocinato una serie di importanti iniziative a carattere nazionale sul tema della prevenzione dei rifiuti e della lotta allo spreco alimentare.

### 5.6.1. Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti – prima edizione

Il Ministero dell'Ambiente ha patrocinato la prima edizione del *Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti*, organizzata da Federambiente e Legambiente tra luglio 2013 e gennaio 2014. L'iniziativa era rivolta ad amministrazioni ed enti pubblici e privati, aziende, imprese, istituti scolastici e operatori del terzo settore che avessero realizzato sul territorio nazionale iniziative di prevenzione dei rifiuti ancora in corso o concluse non prima del 1 gennaio 2013. Obiettivo dichiarato era quello di «individuare, promuovere e diffondere le buone pratiche nazionali, valorizzare le esperienze più rilevanti e innovative e stimolare un'ampia riflessione sul tema che accompagnasse il percorso di adozione del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*».

Gli elementi richiesti per la partecipazione hanno consentito di raccogliere importanti informazioni sulle iniziative candidate quali: la categoria di beni e/o frazione merceologica di rifiuti interessati, la fase del ciclo di vita su cui si interveniva, l'ambito e la scala geografica, la presenza di eventuali soggetti partner, la tipologia di soggetti target, lo stato d'attuazione e la durata complessiva, la descrizione delle specifiche azioni intraprese, gli strumenti utilizzati, i risultati raggiunti in termini ambientali, economici e sociali, l'attività di comunicazione e, infine, il monitoraggio dei risultati. Inoltre, i criteri di valutazione in base ai quali le candidature sono state valutate (efficacia sotto il profilo ambientale, economico, sociale, culturale, la cura degli aspetti comunicativi, la replicabilità e trasferibilità dell'azione, il suo carattere innovativo, l'accuratezza nella misurazione e nella valutazione dei risultati raggiunti, la diffusione, la significatività e la durata) hanno permesso di mettere in evidenza le iniziative più significative, di maggior portata ed efficacia. Questo tipo di lavoro ha consentito di disegnare una prima mappa dettagliata (anche se non ancora completa) dei soggetti attivi sul territorio nazionale, delle azioni, degli strumenti e delle strategie messe in atto, dei risultati che si possono raggiungere e delle criticità che si possono incontrare.

Nella sua prima edizione il Premio ha ricevuto la candidatura di 78 iniziative da parte di 52 soggetti tra pubbliche amministrazioni, imprese, istituti scolastici e operatori del terzo settore. Delle 78 iniziative ben 71 sono state validate (i.e. ritenute aderenti ai criteri del bando). La validazione e valutazione è stata curata da una Commissione di esperti appartenenti alle principali istituzioni nazionali che si occupano di ambiente e rifiuti: Ministero dell'Ambiente, Federambiente, Legambiente, ISPRA, Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, Commissione Ambiente dell'Ance e Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Dall'esame delle candidature è emerso che la categoria più rappresentata è stata quella delle Pubbliche amministrazioni (34 iniziative validate), seguita dalle imprese e multiutility di igiene ambientale (24 iniziative validate), dalle imprese (6 iniziative validate), le associazioni e i rappresentanti del no profit (6 iniziative validate) e, infine, dagli istituti scolastici (1 iniziativa validata). È emerso inoltre che la scala geografica più ricorrente è quella comunale, a testimoniare il fatto che i Comuni rimangono uno snodo importante nell'implementazione delle politiche di prevenzione. Si sono segnalate inoltre, per quantità e qualità, le iniziative delle imprese di igiene ambientale: segno tangibile che la responsabilità ambientale delle imprese del settore passa anche attraverso la promozione di iniziative di prevenzione dei rifiuti,

ambito in cui si sta iniziando a sperimentare e innovare, sviluppando conoscenze e competenze nuove per il settore (per il dettaglio delle iniziative validate Cfr. allegato 1 della presente relazione).

La Commissione valutatrice ha selezionato un vincitore per ogni categoria e, all'interno della P.A., un vincitore per ogni livello amministrativo: Regioni, Province e Comuni. I vincitori si sono distinti soprattutto per aver saputo utilizzare contemporaneamente le diverse tipologie di strumenti e per aver saputo creare un percorso di condivisione di significati e obiettivi in cui sono stati fatti convergere gli interessi dei soggetti coinvolti (per il dettaglio delle iniziative vincitrici Cfr. allegato 1 della presente relazione).

Per la premiazione, avvenuta a Roma il 16 gennaio 2014, è stato organizzato un evento pubblico a cui hanno partecipato i rappresentanti della Commissione valutatrice e, per il Ministero dell'Ambiente, lo stesso Direttore Generale. L'evento è stata l'occasione per fare un primo bilancio dell'iniziativa e riflettere sullo stato dell'arte e le prospettive delle politiche nazionali e territoriali di prevenzione dei rifiuti. In particolare, la testimonianza diretta di ogni soggetto vincitore (chiamato a illustrare al pubblico e alla stampa la specificità delle proprie iniziative e le ragioni del loro successo) ha contribuito a una prima circolazione di esempi concreti di quelle che possono già chiamarsi *best practice* sia livello nazionale che europeo. Buone pratiche che, come non ci si è stancati di ricordare, non hanno alcun *copyright* e possono (debbono) quindi essere replicate con successo su tutto il territorio nazionale.

#### **5.6.2. Rapporto nazionale sul riutilizzo 2013**

Il Ministero dell'Ambiente ha patrocinato il *Rapporto nazionale sul riutilizzo 2013*, realizzato dal Centro di Ricerca Economica e Sociale *Occhio del Riciclone*. Il rapporto è stato presentato martedì 17 dicembre 2013 presso la sede di Federambiente, che ha collaborato alla realizzazione dell'iniziativa. Il Rapporto cerca di ricostruire ogni anno la fotografia del settore dell'usato con particolare attenzione alle potenzialità di prevenzione dei rifiuti connesse a un possibile riordino e sviluppo del settore dell'usato. Per le sue ricadute in termini di prevenzione dei rifiuti, Federambiente collabora da tempo con la Rete Nazionale degli Operatori dell'Usato sperimentando in alcune città distribuite su tutto il territorio nazionale possibili sinergie tra il settore dell'usato e quello della gestione dei rifiuti. Obiettivo della sperimentazione è trovare formule e modelli di collaborazione che consentano a un numero significativo di beni non ancora arrivati al naturale fine vita di non entrare prematuramente nel ciclo di gestione dei rifiuti (diventando così un costo per la collettività) ma sostenere le filiere della solidarietà e/o l'economia di un settore – come l'usato – a forte connotazione sociale.

#### **5.6.3. Rapporto nazionale sul riutilizzo 2014**

Il Ministero dell'Ambiente ha patrocinato il *Rapporto nazionale sul riutilizzo 2014*, realizzato dal Centro di Ricerca Economica e Sociale *Occhio del Riciclone*. Il rapporto è stato presentato martedì 25 novembre 2014 all'interno del convegno *L'Italia del riutilizzo: verso un uso efficiente delle risorse*, organizzato da Federambiente, Legambiente, Rete Nazionale degli Operatori dell'Usato e Occhio del Riciclone.

Partendo da un quadro aggiornato della realtà del mercato dell'usato e delle sperimentazioni e dei progetti pilota che si stanno moltiplicando sul territorio nazionale, l'incontro – a cui ha partecipato lo stesso Ministero dell'Ambiente – ha voluto spingere Aziende di Igiene Ambientale, Società Civile, Operatori del Riutilizzo e Pubbliche Amministrazioni a confrontarsi in modo collaborativo perché procedimenti, iter autorizzativi e nuove regole siano messi a punto per andare incontro alle esigenze di ciascuno. Obiettivo è

stato anche quello di elevare il livello del dibattito pubblico sul tema affinché il legislatore e il Ministero dell'Ambiente potessero trovare spunti utili a produrre le indicazioni più adeguate a rendere riutilizzo e preparazione al riutilizzo realtà diffuse e capaci di generare macro risultati in ambito ambientale, occupazionale, economico e sociale.

#### 5.6.4. Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti – seconda edizione

Anche quest'anno Il Ministero dell'Ambiente ha concesso il proprio patrocinio al *Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti* organizzato da Federambiente e Legambiente e giunto alla sua seconda edizione. Il Ministero ha inoltre rinnovato la propria disponibilità a partecipare ai lavori della Commissione valutatrice che, oltre a un rappresentante di Federambiente e di Legambiente, sarà composta dalle seguenti personalità:

Avv. Maurizio Pernice	Direttore Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche Ministero dell'Ambiente
Dott. Andrea Bianchi	Direttore Generale politiche industriali e competitività Ministero dello Sviluppo Economico
Prof. Andrea Segrè	Professore Ordinario di "Politica Agraria Internazionale e Comparata Università di Bologna e Presidente Comitato tecnico Scientifico per l'implementazione e lo sviluppo del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti
On. Ermete Realacci	Presidente Commissione Ambiente della Camera dei Deputati
On. G. Filippo Maria Marinello	Presidente Commissione Ambiente del Senato della Repubblica
Luigi Spagnoli	Presidente Commissione Ambiente ANCI
Arch. Antonio Minetti	Dirigente Area Territorio e Ambiente Regione Marche
Dott.ssa Rosanna Laraia	Direttore Servizio Rifiuti ISPRA
Prof. Marco Frey	Professore ordinario di Economia e Gestione delle imprese" Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa e Direttore dell'Istituto di Management della Scuola Sant'Anna di Pisa

La Commissione si riunirà nei prossimi giorni per rilasciare il proprio verdetto nelle prime settimane del prossimo anno.

Anche se non ancora elaborati nel dettaglio, i dati raccolti dalla seconda edizione mostrano un crescente interesse e adesione all'iniziativa: 120 candidature ricevute da parte di 94 soggetti rappresentanti principalmente dalle Pubbliche amministrazioni (40 iniziative candidate), seguite dal Terzo settore (28 iniziative candidate), dalle imprese di igiene ambientale (26 iniziative candidate), quindi le imprese (17 iniziative candidate), le scuole (4 iniziative candidate) e le realtà non riconducibili a nessuna delle precedenti categorie (5 iniziative candidate).

L'iniziativa – ricordiamolo – ha tra i suoi obiettivi quello di fornire un quadro aggiornato dello stato dell'arte delle iniziative strutturate di prevenzione dei rifiuti attive sul territorio nazionale e individuare le esperienze di eccellenza che potrebbero fornire idee, strumenti e modelli estendibili su scala.

### 5.6.5 - Premio Vivere a Spreco Zero - seconda edizione

Il Ministero dell'Ambiente ha concesso il patrocinio alla seconda edizione del *Premio Vivere a Spreco Zero*, dedicato alle buone pratiche di prevenzione degli sprechi alimentari, promosso da Last Minute Market nell'ambito della campagna "Un anno contro lo spreco".

Il Premio è stato interamente dedicato nel 2014 al tema della prevenzione degli sprechi alimentari con l'obiettivo di valorizzare e condividere le migliori iniziative messe in campo da soggetti pubblici e privati. L'invito a dotarsi di strumenti adeguati per la condivisione e la valorizzazione delle buone pratiche di prevenzione degli sprechi alimentari daltronde, è già presente nella Risoluzione del parlamento europeo sullo spreco alimentare<sup>1</sup> e nelle "Guidelines on the preparation of food waste aprevention programme". Va evidenziato inoltre quanto indicato al Par. 5.4 del Piano nazionale di Prevenzione dei Rifiuti, che prevede la realizzazione di un "Portale della prevenzione dei rifiuti" e di una banca dati di "buone pratiche" che potrebbe arricchirsi anche delle misure relative alla prevenzione degli sprechi alimentari individuate nell'ambito del premio. La cerimonia di premiazione, alla presenza del Ministro dell'Ambiente Gian Luca Galletti, si è svolta a Bologna il 24 Novembre 2014, a valle dell'incontro internazionale sul tema dello spreco alimentare "Stop Food Waste, Feed the Planet. La Carta di Bologna contro gli sprechi alimentari".

La selezione dei progetti vincitori è stata affidata ad una giuria composta da:

- Andrea Segrè: presidente di Last Minute Market; presidente del Comitato tecnico scientifico per l'attuazione del Piano Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti;
- Paolo Azzurro, ricercatore del DISTAL (UNIBO) curatore del premio e membro della segreteria tecnico-scientifica del PINPAS;
- Marco Fratoddi, direttore della rivista "La Nuova Ecologia" di Legambiente e segretario generale di FIMA (Federazione Italiana Media Ambientali);
- Massimo Cirri, conduttore di "Caterpillar", programma radiofonico di RAI-Radio2;
- Antonio Cianciullo, giornalista di "la Repubblica".

I progetti selezionati sono stati individuati a partire dal lavoro di screening realizzato dalla segreteria tecnico-scientifica del PINPAS<sup>4</sup> sulle iniziative segnalate dai membri della Consulta durante la prima fase di consultazione avviata il 5 febbraio 2014.

I principali criteri di valutazione adottati sono indicati nel seguito:

#### Aspetti di carattere generale

- completezza e accuratezza della documentazione trasmessa;
- pertinenza delle misure descritte rispetto al tema della prevenzione degli sprechi alimentari;

#### Aspetti specifici relativi alle misure descritte

- A. Riproducibilità/trasferibilità delle misure adottate in altri contesti;
- B. Ampiezza del campo di intervento (es. integrazione di un mix di misure di prevenzione);
- C. Misurabilità dei risultati e presenza di procedure di monitoraggio documentate;
- D. Entità della riduzione dello spreco alimentare conseguita;
- E. Ricadute ambientali e sociali complessive (positive e negative) delle misure adottate;

- F. Innovatività delle iniziative messe in atto;  
 G. Diffusione (in termini geografici e/o di target raggiunto) e significatività;  
 H. Sostenibilità nel tempo dell'iniziativa e continuità (non episodicità) delle azioni intraprese;  
 I. Efficienza/efficacia nell'uso di (eventuali) risorse economiche pubbliche;  
 J. Modalità di comunicazione adottate;  
 K. Grado di coinvolgimento degli stakeholder (dipendenti, clienti, fornitori, istituzioni, società civile etc...)

### Categorie del premio

Il Premio si articolava in 3 categorie in funzione della tipologia di soggetto promotore/attuatore (imprese, enti locali, terzo settore) e una categoria "speciale" ("Green & Young") in relazione alla tipologia di iniziativa realizzata. La categoria "Green & Young" riprende lo "slogan" scelto per la versione 2014 della campagna "Un anno contro lo spreco" promossa da Last Minute Market. Concorrono in questa categoria i progetti e le iniziative che si rivolgono ai bambini e ai ragazzi in età scolare (fino ai 18 anni di età) volti a favorire una maggiore consapevolezza degli impatti sociali e ambientali degli sprechi di cibo.

### Vincitori e menzioni speciali

Categoria	Progetti vincitori
Categoria "Green & Young"	• Associazione Aleph: Progetto "EXPOsto di gusto"
	• ActionAid: Progetto "IO MANGIO TUTTO"
Categoria "terzo settore"	• Associazione Servizi per il Volontariato di Modena (ASVM): Progetto Portobello
Categoria "enti locali"	• Regione Piemonte/Valle d'Aosta: Progetto "Una buona occasione"
	• Provincia autonoma di Trento: Progetto "Ri-gustami a casa"
	• Comune di Jesi: Progetto "Tavolo della solidarietà"
Categoria "imprese"	• QUI GROUP: Progetto "Pasto Buono"
	• ANCC-COOP: Progetto "Brutti ma Buoni/Buon Fine/Spreco Utile"
Menzioni speciali	• Confagricoltura: Progetto EcoCloud
	• Regione autonoma Friuli Venezia Giulia: Progetto "Prevenzione e riduzione dei rifiuti mediante il riutilizzo a fini sociali di prodotti invenduti"
	• Provincia di Pesaro-Urbino: Progetto "Basta Sprechi"

Le schede dei progetti vincitori e delle menzioni speciali sono disponibili al seguente indirizzo:  
<http://bit.ly/premiovivereasprecozero2014>

## 6. Comitato tecnico scientifico per l'implementazione e lo sviluppo del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti: criteri operativi e metodologici per il programma di lavoro

Sulla base di quanto riportato nel Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti (di seguito PNPR) e nelle linee guida europee finalizzate alla redazione dello stesso, alla luce di quanto discusso nel primo incontro del Comitato si riporta un primo schema di programma di lavoro del Comitato, anche ai fini dell'inclusione dello stesso, come parte integrante, all'interno della relazione che il Ministero deve presentare alle Camere ai sensi del comma 1bis dell'art.180 del 152/06.

### 6.1. Approccio metodologico

Per affrontare, in una prima fase, la vasta e multiforme materia oggetto dei lavori si intende strutturare l'azione del Comitato in **attività trasversali** che sostanziano e supportano il lavoro da svolgere su **macrotemi**, e successivamente (a valle di ulteriore discussione nel Comitato) declinare questi in **azioni e flussi prioritari**. Quelle definite "trasversali" sono attività che si immaginano preliminari e soprattutto parallele al lavoro del Comitato nell'ambito di ciascuna tematica. La loro utilità è quella di garantire pertinenza, operatività ed efficacia alle misure programmate. Per macrotemi si intende ambiti tematici più o meno omogenei (per tipologia di soggetti coinvolti, strumenti utilizzati, competenze richieste ecc.), per lo più identificabili con le misure generali del PNPR, e nel cui orizzonte ci si propone di definire progressivamente gli strumenti e le misure in grado di intervenire contemporaneamente su più flussi di rifiuti.

All'interno di questa impostazione, dovendo necessariamente selezionare dei filoni di attività sui quali cominciare a lavorare, si prendono a riferimento innanzitutto i contenuti del PNPR<sup>58</sup> e quanto discusso nella prima riunione e riportato nel verbale della stessa anche alla luce delle conoscenze/esperienze personali dei singoli componenti e dei limiti di risorse del Comitato.

Dopo aver strutturato e avviato le attività trasversali e quelle relative ai macrotemi come ipotizzati nel successivo paragrafo, ci si propone di individuare le azioni relative ai flussi di beni/rifiuti prioritari, da selezionare tra quelli individuati dal PNPR<sup>59</sup>.

Ad esempio alcuni criteri di scelta potranno essere:

- priorità contenute nel PNPR
- significatività in termini di peso e/o di pericolosità dei flussi
- potenziale di riduzione dei flussi
- azioni di efficacia già sperimentata (best practice)
- azioni a breve scadenza senza costi eccessivi
- esperienza specifica dei singoli Membri del Comitato
- flussi scarsamente indagati dal punto di vista della prevenzione

<sup>58</sup> Misure generali ex PNPR: Produzione sostenibile, GPP, Riutilizzo, Informazione sensibilizzazione ed educazione, Strumenti economici, fiscali e di regolamentazione, Promozione della ricerca

<sup>59</sup> Misure specifiche per flussi prioritari ex PNPR: Rifiuti biodegradabili, Rifiuti cartacei, Rifiuti da imballaggio, RAEE, Rifiuti da costruzione e demolizione

Dal punto di vista operativo, vista la complessità della materia è necessario individuare dei coordinatori delle attività trasversali e dei referenti dei macrotemi qui ipotizzati nonché garantire una costante interazione tra le diverse tematiche. Inoltre, considerata la continua evoluzione della materia in questione, è indispensabile da un lato un continuo aggiornamento conoscitivo (attività trasversale 1) e dall'altro impostare il programma di lavoro come uno strumento flessibile e adeguabile, in maniera condivisa, agli sviluppi dell'attività del Comitato nel corso del tempo.

Infine è importante verificare e valutare attentamente i punti di convergenza e/o sovrapposizione che il lavoro del Comitato ha, o potrebbe avere, con altri organi istituzionali e quindi confrontarsi con gli stessi preventivamente (ad esempio con ISPRA sull'attività informativa e di monitoraggio, con il Tavolo delle Regioni per il monitoraggio della programmazione regionale e con i Gdl ministeriali che stanno affrontando tematiche di interesse per il Comitato quali ad esempio riutilizzo, eco fiscalità e comunicazione ambientale).

Sarebbe infine importante tradurre i risultati del lavoro del CTS non solo con una relazione annuale, ma con periodiche proposte legislative.



## 6.2. Criteri operativi per il programma di lavoro

Si riporta innanzitutto uno schema sintetico della struttura del PNPR con il dettaglio delle misure in esso contenute:

### Misure generali

- Produzione sostenibile
- GPP
- Riutilizzo
- Informazione sensibilizzazione ed educazione
- Strumenti economici, fiscali e di regolamentazione
- Promozione della ricerca

### Misure specifiche per flussi prioritari

- Rifiuti biodegradabili
- Rifiuti cartacei
- Rifiuti da imballaggio
- RAEE
- Rifiuti da costruzione e demolizione

Vengono quindi dettagliate le attività trasversali, poi descritte nel dettaglio.

1. Aggiornamento della base conoscitiva
2. Integrazione e coerenza - Valutazione delle sinergie con altre politiche e normative
3. Implementazione e monitoraggio del Programma

Le attività 1 e 3 sono da approfondire in collaborazione con ISPRA, visto il ruolo dell'Istituto nella elaborazione e raccolta dei dati sui rifiuti, nonché i compiti ad esso assegnati dal PNPR.

#### 6.2.1. Attività trasversale 1: aggiornamento della base conoscitiva

Ai fini dei lavori del Comitato si ritiene opportuno ampliare, approfondire e soprattutto aggiornare la base conoscitiva che sottende il PNPR e che consentirà di sviluppare al meglio la programmazione in materia di prevenzione dei rifiuti e l'implementazione delle politiche già delineate dal Programma nazionale<sup>60</sup>. A tal fine i lavori dovrebbero riguardare:

- la definizione dello stato dell'arte della programmazione europea e regionale in materia di prevenzione<sup>61</sup> (aspetto critico su cui tornare), tenendo in considerazione che le Regioni avrebbero dovuto recepire le indicazioni del PNPR entro prossimo il 7 ottobre.

---

<sup>60</sup> Al riguardo molto lavoro è già stato svolto per la redazione e l'aggiornamento delle *Linee guida sulla prevenzione dei rifiuti urbani* (Federambiente-ONR) e la preparazione del documento tecnico *Verso il programma nazionale di prevenzione*, realizzato con il coordinamento di Federambiente da uno specifico gruppo di lavoro. Tuttavia, i quattro anni che ci separano dalle ultime ricerche richiedono inevitabilmente un serio lavoro di aggiornamento.

<sup>61</sup> Cfr. in proposito il capitolo 7 del Rapporto Rifiuti Urbani 2014 dell'ISPRA.

- la definizione, di concerto con ISPRA, di “linee guida” di riferimento che stabiliscano le modalità di conduzione dell’analisi, le informazioni da portare alla luce (es. le misure di prevenzione previste, i target adottati, le risorse messe a disposizione, la presenza o meno di strumenti di monitoraggio, gli indicatori utilizzati, etc.), anche in previsione di rendere tali contenuti/informazioni facilmente consultabili (e aggiornabili) sul WEB all’interno del (futuro) Portale Nazionale sulla Prevenzione dei Rifiuti;
- la definizione del quadro aggiornato delle politiche, delle norme, degli strumenti applicativi;
- la definizione del quadro aggiornato delle iniziative (best practice) sul territorio nazionale<sup>62</sup> e in Europa.

### **6.2.2. Attività trasversale 2: Integrazione e coerenza - Valutazione delle sinergie con altre politiche e normative**

In considerazione dell’attuale mancanza di risorse a supporto dell’attività del Comitato, è necessario cercare di sfruttare più possibile ciò che già esiste – e che per questo è importante indagare – non solo nel settore ambientale e in quello dei rifiuti, ma anche in tutti gli altri settori rilevanti per la produzione di rifiuti. Le Linee guida della Commissione europea<sup>63</sup> chiamano detta attività «integrazione» (orizzontale, verticale e lungo le fasi del ciclo di vita) e «coerenza» (i.e. reciproco richiamo e rinforzo) di politiche e norme – ambientali e non – che attualmente non parlano sufficientemente fra loro.

Parallelamente all’aggiornamento delle conoscenze in materia di prevenzione, ai fini dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione del Comitato è necessario:

- avviare un’attenta valutazione di quali opportunità (sinergie) o ostacoli la prevenzione dei rifiuti può trovare nelle politiche e nelle norme già esistenti e in quelle in via di definizione, in campo ambientale ma anche in tutti gli altri settori rilevanti per la produzione di rifiuti e lo sviluppo del paese;
- prima di produrre nuove norme, intervenire puntualmente là dove le norme già esistenti non vengono (o non lo sono sufficientemente) applicate, oppure dove la loro applicazione produce ostacoli alla prevenzione dei rifiuti;
- intervenire su norme in progress (in fase di revisione o di nuova emanazione) sia a livello nazionale che europeo;

### **6.2.3. Attività trasversale 3: implementazione e monitoraggio**

Come richiesto dalla normativa europea<sup>64</sup>, nazionale e dallo stesso PNPR, è necessario adottare una procedura coerente ed efficace di monitoraggio dei risultati delle azioni di prevenzione anche ai fini della verifica del raggiungimento degli obiettivi.

#### **a) Indicatori e dati per il monitoraggio e la verifica dei target**

---

<sup>62</sup> Il *Premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti*, promosso da Federambiente e Legambiente, ha anche questo obiettivo continuando in qualche modo il lavoro alla base della Banca Dati Federambiente sulle iniziative di prevenzione.

<sup>63</sup> *Preparing a Waste Prevention Programme*. Guidance document. October 2012:  
<http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Waste%20prevention%20guidelines.pdf>

<sup>64</sup> Direttiva 98/2008/CE, art. 29 par. 3

È necessario, in linea con quanto richiesto dal PNPR, definire indicatori di prevenzione misurabili in grado di:

- descrivere la situazione esistente
- misurare le evoluzioni della situazione anche ai fini della verifica dei target
- attribuire l'evoluzione registrata all'azione delle misure di prevenzione

Anche alla luce di quanto previsto in materia di "Food waste" nella Comunicazione 0397/2014 (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche)<sup>65</sup>, sarebbe opportuno prevedere, di concerto con Enti quali ISPRA, Conai (Consorzio Nazionale Imballaggi), CIC (Consorzio Italiano Compostatori), metodologie di indagine (basate sull'analisi merceologica dei rifiuti) volte alla stima del quantitativo di "rifiuti alimentari" presenti nei rifiuti urbani (sia nella frazione da raccolta indifferenziata, sia nella frazione da RD dei rifiuti organici). Attualmente infatti, i dati ISPRA non consentono di monitorare nel tempo tale dato su scala nazionale.

Le tipologie di rifiuti già soggette ad analisi merceologiche routinarie, sulle quali ci si potrebbe inserire, sono le seguenti:

- frazione organica conferita ad impianti di compostaggio / digestione anaerobica (per valutare il contenuto di materiale non compostabile);
- raccolte differenziate (per valutare la presenza di frazioni estranee e determinare così i corrispettivi per le raccolte differenziate);
- RUR conferito a termovalorizzatori (per valutare l'incidenza dei rifiuti da imballaggio avviati a recupero energetico).

Con specifico riferimento alla frazione organica presente nel rifiuto residuo, ci si può ispirare alla metodologia austriaca (*Salhofer et al., 2008. Potentials for the prevention of municipal solid waste*), che ne prevede la suddivisione nelle 5 seguenti frazioni:

1. scarti di preparazione del cibo: scarti non edibili della preparazione di piatti a base di frutta, verdura, carne ecc. (es. ossa, pelli, gusci, parte interna insalata, fondi di caffè, bustine di tè ecc.)
2. avanzi: porzioni di cibo lasciate nel piatto o porzioni rimanenti di piatti pronti (es. spaghetti cotti, fetta di pane consumata parzialmente)

Cibo sprecato, di cui:

3. cibo in condizioni originarie: confezioni integre di prodotti alimentari, o intere porzioni di cibo senza imballaggio (es. ananas intero, vasetto di yogurt chiuso, piatti pronti, scatola uova intera ecc.);

---

<sup>65</sup> COM/2014/0397 final (24): «Tenuto conto degli effetti negativi causati dallo spreco di alimenti sull'ambiente è opportuno istituire un quadro che consenta agli Stati membri di raccogliere e comunicare dati comparabili sul livello di rifiuti alimentari in ciascun settore e prescrivere la stesura di piani nazionali di prevenzione dei rifiuti alimentari nell'intento di ridurre i rifiuti alimentari del 30% entro il 2025.»

4. cibo consumato solo parzialmente: mezze confezioni, mezze porzioni di cibo (es. un quarto di pagnotta, mezza confezione di latte o farina);
5. rifiuto organico senza cibo.

A tale scopo sono stati avviati dei contatti preliminari con CIC (Consorzio Italiano Compostatori), che effettua periodiche analisi della frazione organica conferita a impianti di compostaggio e digestione anaerobica, e con CONAI, che effettua le analisi del RUR conferito ai termovalorizzatori. Entrambi gli interlocutori hanno manifestato interesse/disponibilità ad avviare sperimentazioni in tal senso. L'obiettivo sarebbe quello di rendere obbligatoria l'inclusione di questo tipo di informazione (ovvero dell'entità in massa di rifiuto "evitabile", possibilmente suddiviso per classi merceologiche) in tutte le analisi dei rifiuti, allo scopo di quantificare gli ulteriori margini di prevenzione dei rifiuti.

Altri temi che necessitano di approfondimenti per giungere ad un corretto monitoraggio delle potenzialità delle attività di prevenzione, finalizzati a successive implementazioni all'interno del PNPR, sono i seguenti:

- Valutazione, per ciascuna azione di prevenzione dei rifiuti, dei risultati netti<sup>66</sup> di prevenzione e dei benefici ambientali netti (gli studi effettuati dal Politecnico di Milano per Regione Lombardia hanno consentito di quantificare tali benefici, restituendo così il dato netto di riduzione dei rifiuti e degli impatti ambientali. A titolo di esempio, l'utilizzo di acqua di rete in luogo di quella confezionata in bottiglie monouso può portare ad una riduzione dei rifiuti di solo lo 0,5%, ma a una riduzione del Global Warming Potential – GWP di ben il 13%). L'obiettivo è quello di giungere a quantificare, per ciascuna attività di prevenzione, una stima della riduzione netta perseguibile e non unicamente di quella lorda.
- Ruolo del packaging alimentare innovativo nei confronti della prevenzione dello spreco alimentare, grazie all'incremento della shelf life dei prodotti.

Una volta individuati degli indicatori rappresentativi, diventa quindi necessario individuare un meccanismo nazionale di raccolta e valutazione dei dati sulla prevenzione organizzato e sistematizzato come quello da anni vigente relativo alla produzione e gestione dei rifiuti e che è alla base dell'annuale Rapporto Rifiuti ISPRA. Tra l'altro il PNPR già individua l'ISPRA come l'organismo che fornisce la base dati ai fini delle attività previste dallo stesso. Pertanto si potrebbe immaginare una modifica del MUD per la raccolta di dati (qualitativi e quantitativi) sulle attività di prevenzione messe in atto da tutti i soggetti coinvolti, dai produttori di rifiuti speciali ai Comuni affinché annualmente l'ISPRA possa elaborarli e valutarli in rapporto agli obiettivi fissati dal PNPR.

Si evidenzia al riguardo che il MUD nella suo attuale layout (per quanto in modo ancora "rigido") consente di raccogliere (nella scheda comuni) informazioni relative ad alcune iniziative di prevenzione (diffusione del compostaggio domestico, pratiche di acquisti verdi, ecc.).

In proposito la Regione Lombardia, che in Italia vanta uno dei primi programmi regionali di prevenzione dei rifiuti (2009), può costituire, sul piano metodologico, un utile esempio per ciò che riguarda:

---

<sup>66</sup> Per risultati "netti" si intende quelli che includono non solo la quantità di rifiuto evitata grazie all'attività di prevenzione, ma anche quella inevitabilmente aggiunta a seguito della modalità alternativa di erogazione del medesimo servizio. A titolo di esempio, l'erogazione di detersivi sfusi comporta da un lato la riduzione dei flaconi monouso, dall'altro l'aggiunta dei flaconi riutilizzabili che prima o poi diventeranno anch'essi rifiuti

- il monitoraggio dell'efficacia, degli impatti, dei costi e dei benefici delle politiche di prevenzione dei rifiuti;
- l'utilizzo degli risultati del monitoraggio per orientare la nuova pianificazione in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti;
- l'individuazione di best practice e la misurazione delle loro performance (ambientali, economiche ecc.) ai fini del benchmarking comunitario.

#### **b) Indicatore di coordinamento tra programma nazionale e programmi regionali**

Ai fini dell'attuazione del PNPR è importante affrontare la questione del coordinamento tra programma nazionale e programmi regionali (cosa che forse sarà oggetto del Tavolo tra Ministero e Regioni). Infatti:

- spesso i programmi regionali di prevenzione non hanno gli stessi obiettivi di quello nazionale, o perché sono stati adottati prima (es. Sicilia, Sardegna, Umbria ecc.), o perché hanno dovuto rispondere agli obiettivi di riduzione dettati dai Programmi regionali di gestione dei rifiuti, di cui rappresentano un capitolo (es. Campania). Ciò ha portato alla scelta di indicatori e metodi di misurazione diversi (kg/ab\*a; tonnellate di rifiuti evitate; rifiuti totali/unità di PIL), rendendo difficile, a livello centrale, l'integrazione dei dati e il raccordo con gli obiettivi nazionali. Senza un'uniformazione degli obiettivi, degli indicatori, dei metodi di misurazione e calcolo, sarà certo possibile rapportare la produzione regionale di rifiuti al PIL, o ai consumi delle famiglie, ma diventerà difficile verificare l'efficacia e il contributo di ogni programma regionale al raggiungimento dell'obiettivo nazionale;
- alcuni PRPR includono nel raggiungimento dei propri obiettivi i risultati di misure che il PNPR non considera "di prevenzione" (es. compostaggio domestico)<sup>67</sup>,

### **6.3. Macrotematiche**

Si elencano di seguito le macrotematiche di intervento, poi dettagliate nei paragrafi successivi.

- **Lotta allo spreco alimentare**
- **Ecofiscalità**
- **Riutilizzo**
- **Comunicazione**
- **Responsabilità Estesa del Produttore**

#### **6.3.1. Lotta allo spreco alimentare – riduzione dei rifiuti biodegradabili**

Per la trattazione di questa tematica si faccia riferimento ai lavori del PINPAS descritti nel precedente capitolo 5.1.

#### **6.3.2. Ecofiscalità**

---

<sup>67</sup> Inoltre, alcuni piani non includono delle misure indicate dal PNPR

Il PNPR individua, oltre all'EPR, tre linee di attività prioritarie nel campo dell'ecofiscalità<sup>68</sup> che prevedono anche modifiche alla normativa nazionale di settore:

- a) implementazione della tariffa puntuale;
- b) revisione dei meccanismi di tassazione dei conferimenti in discarica e aumento della quota del tributo che le Regioni devono destinare alla promozione di misure di prevenzione dei rifiuti;
- c) introduzione di sistemi fiscali o di finanziamento premiali per processi produttivi ambientamenti più efficienti e a minor produzione di rifiuto.

Si ritiene prioritario orientare nel senso della prevenzione l'uso degli strumenti tariffari e fiscali già vigenti nel settore dei rifiuti e in tutti gli altri ambiti significativi per la produzione dei rifiuti, con l'obiettivo di:

1. modificare gradualmente il quadro delle convenienze;
2. garantire il rispetto del principio "chi inquina paga" (come l'Europa ci chiede a più riprese);
3. garantire un "gettito" a sostegno delle politiche di prevenzione senza il quale molte delle misure previste dai programmi rischiano di rimanere sulla carta.

#### **a) Tariffa puntuale**

Sarebbe importante accelerare l'elaborazione e l'adozione del regolamento ministeriale che stabilirà i criteri e le modalità di applicazione della tariffa puntuale (e, a tal fine, coordinarsi con i GdI ministeriali che stanno lavorando sul tema<sup>69</sup>), nonché prevedere lo stanziamento di fondi a sostegno della sua applicazione sul territorio nazionale (laddove i bacini di utenza e i sistemi di raccolta ne consentono una razionale applicazione). In Federambiente c'è un gruppo di lavoro sul tema.

Il Piano economico e finanziario definisce le componenti che nel loro insieme compongono il costo della gestione integrata dei rifiuti, poi attribuito agli utenti raggiunti dal servizio attraverso la tariffa. Nell'ambito della previsione di un nuovo regolamento che definirà i costi da coprire con la tariffa, sarebbe importante proporre l'inserimento, tra le componenti di costo, anche di alcune delle spese a supporto delle iniziative di prevenzione relative al territorio coperto dal servizio. Più che un mero costo le iniziative di prevenzione potrebbero essere considerate come un investimento strategico in quanto – se opportunamente progettate e implementate – potrebbero comportare ricadute positive non solo in termini ambientali ma anche di efficienza del servizio offerto ai cittadini e, quindi, contribuire nel medio-lungo periodo a una possibile riduzione o stabilizzazione dei costi del servizio.

#### **b) Ecotassa sullo smaltimento**

---

<sup>68</sup> Nella Relazione n.20/2012 la Corte dei Conti europea invitava gli Stati membri a «introdurre strumenti economici nella gestione dei rifiuti per promuovere la prevenzione e il riciclo, in particolare attraverso una tassa sullo smaltimento dei rifiuti, regimi "paghi quanto butti" e altri incentivi nelle tariffe pagate dalle utenze domestiche», aggiungendo che «il mancato rispetto del principio "chi inquina paga" dovrebbe dar luogo all'applicazione di tassi di aiuto ridotti».

<sup>69</sup> Cfr. D.M. 358 del 13/12/2013 in riferimento all'istituzione di un gruppo di studio articolato in task force tematiche, tra cui una con l'obiettivo di «definire strumenti e meccanismi innovativi di finanziamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani – tasse o tariffe».

Laddove – come il più delle volte accade – non sono disponibili fondi a supporto dei programmi di prevenzione, le Regioni trovano difficoltà a coinvolgerle i Comuni nell’attuazione delle misure pianificate. In questo ci si propone di richiamare le Regioni al rispetto della legge 28 dicembre 1995, n. 549 che, all’articolo 3, istituisce il tributo speciale sullo smaltimento in discarica dei rifiuti chiamato anche eco-tassa. Il comma 27 del sopracitato articolo stabilisce infatti che il tributo, dovuto alle Regioni, preveda una quota del 20% da destinare «a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia (con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche)». Poiché tale quota viene quasi sempre assorbita dalla fiscalità generale, basterebbe richiamare le Regioni al rispetto della norma stabilendo, se del caso, la quota minima all’interno del 20% da destinare al sostegno delle misure di prevenzione. Va da sé che il gettito che ne deriverebbe potrebbe essere utilizzato dalle Regioni anche per una migliore pianificazione in materia di prevenzione e il coinvolgimento di altri soggetti (es. imprese) nelle misure previste.

Tale intervento si ipotizza comunque successivo a una preliminare indagine conoscitiva volta a reperire informazioni aggiornate dalle Regioni sulle modalità di utilizzo della quota del 20% da destinare «a favorire la minore produzione di rifiuti...». Sulla base dei risultati di questa indagine potrà essere avanzata anche l’ipotesi di chiedere alle Regioni di rendicontare periodicamente sulle modalità di impiego di tale quota.

**c) Introduzione di sistemi fiscali o di finanziamento premiali per processi produttivi ambientamenti più efficienti e a minor produzione di rifiuto - spunti di riflessione**

È il terzo tema di eco fiscalità individuato come prioritario dal PNPR. Sarebbe interessante iniziare a riflettere, come stanno facendo in Francia<sup>70</sup> o in Inghilterra<sup>71</sup>, sulla possibilità di applicare:

- una tassa sui prodotti ad alto impatto ambientale (ad es. usa e getta) non coperti da EPR (attualmente solo alcuni produttori sostengono il costo del fine vita di ciò che immettono sul mercato);
- IVA agevolata per tutte le attività di prevenzione, per i prodotti ottenuti con materiale riciclato e sanzioni per la non applicazione del GPP;
- aliquote IVA differenziali sulla base dell’impatto ambientale dei prodotti in commercio;
- premialità/agevolazioni fiscali per le aziende che si impegnano in attività di ricerca e sviluppo, eco design, prevenzione rifiuti, riparano le merci o ne promuovono il riutilizzo, ecc;
- periodi minimi di garanzia più estesi per alcune tipologie di prodotti di consumo.

A questo proposito ci si propone di confrontarsi con gli eventuali risultati del gruppo di studio ex D.M. 358 del 13/12/2013 che aveva l’obiettivo di «avanzare delle valutazioni sulle metodologie nazionali e internazionali nel campo della fiscalità ambientale».

### **6.3.3. Riutilizzo**

È sempre più chiaro, a livello nazionale ed europeo, il potenziale economico, ambientale e sociale del riutilizzo. Diventa per questo importante accelerare l’iter che dovrebbe portare all’emanazione dei decreti

<sup>70</sup> [http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/IMG/pdf/CFEcolo\\_Avis\\_dechets\\_Bilans\\_et\\_propositions-2.pdf](http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/IMG/pdf/CFEcolo_Avis_dechets_Bilans_et_propositions-2.pdf)

<sup>71</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmenvaud/214/214.pdf>

ministeriali previsti dal comma 2 dell'art. 180-bis del D.lgs 152/06 (e richiamati dallo stesso Programma nazionale di prevenzione). D'altra parte la norma definisce bene gli obiettivi dei decreti in questione:

1. favorire la progettazione di beni più durevoli anche attraverso la loro riparabilità e riutilizzo (ciò vale in particolare per i RAEE, ma anche, in caso di eventuale estensione dell'EPR, per i rifiuti di mobili e i tessili, come dimostrato dal caso francese);
2. definire le modalità operative per la costruzione di centri e reti accreditati di riparazione e riutilizzo in sinergia con i centri di raccolta dei rifiuti urbani (l'accreditamento degli operatori è una questione cruciale, come d'altra parte la definizione di procedure e standard per la riparazione che consentano di fornire una qualche forma di garanzia);
3. la definizione di procedure autorizzative semplificate e di un catalogo di prodotti e rifiuti sottoponibili a riutilizzo e preparazione per il riutilizzo.

Sul tema si evidenziano inoltre i seguenti stakeholder a livello nazionale: Rete ONU, progetto (Life +) PRISCA, Regione Marche.

#### **6.3.4. Comunicazione (informazione, educazione, sensibilizzazione)**

Il Portale nazionale sulla prevenzione previsto tra le azioni del PNPR, se adeguatamente ideato e popolato, è un ottimo strumento di supporto all'informazione, all'educazione, alla sensibilizzazione e perfino alla formazione. Occorrere iniziare a lavorare alla sua ideazione e costruzione, anche perché esso potrebbe mettere a disposizione strumenti e percorsi specifici, utili a coinvolgere le diverse categorie di stakeholder (cittadini, alunni e studenti, consumatori, attività produttive, P.A). Il tema degli strumenti (guide, decaloghi, siti internet, contenuti grafici, video, applicazioni ecc.) è molto importante anche perché consente agli attori sul territorio di appropriarsi di concetti e messaggi e diffonderli a loro volta.

A tal fine è però necessario capire preliminarmente su quali e quante risorse (umane, tecniche ed economiche) si possa contare per la progettazione, realizzazione e gestione/mantenimento nel tempo del portale. Il portale può essere un mero contenitore di informazioni/contenuti con una gestione centralizzata oppure un luogo "vivo" con un ruolo attivo (es. nell'aggiornamento e nella condivisione delle informazioni come nella definizione delle misure da adottare) dei soggetti ai quali si rivolge. A seconda della "complessità" del sistema che si vuole realizzare cambiano ovviamente i costi e le risorse necessarie per le tre fasi di progettazione, realizzazione e gestione. Un altro punto importante sarà comprendere come valorizzare/integrare/aggiornare il lavoro già fatto da Federambiente all'interno del proprio portale sulla prevenzione dei rifiuti <http://www.federambiente.it/prevenzione>

Infine da ricordare come esistono già campagne di comunicazione e sensibilizzazione a livello europeo e nazionale (*La Settimana Europea per la Riduzione dei Rifiuti*; *Generation Awake* della Commissione europea; *Il premio nazionale sulla prevenzione dei rifiuti*, promosso da Federambiente e Legambiente; *Un anno contro lo spreco* ecc.). Queste iniziative, quasi tutte partecipate o patrocinate dal Ministero, potrebbero essere utilmente coordinate anche con l'obiettivo di potenziare il messaggio all'interno del Portale.



Le campagne regionali (molti programmi regionali di prevenzione le prevedono) potrebbero a loro volta coordinarsi con quelle nazionali anche al fine di non moltiplicare troppo (e confondere) i messaggi e creare utili sinergie ed economie, capitalizzare gli sforzi e gli investimenti.

### 6.3.5. Responsabilità estesa del produttore

Come prima azione su questo macro tema è utile proporre una serie di emendamenti alla direttiva quadro rifiuti in via di revisione a livello europeo che riguardano in sintesi:

- ribadire clausola di garanzia della copertura totale dei costi di gestione dei rifiuti da parte del produttore;
- inserimento di una clausola di invarianza della spesa pubblica così come è anche previsto nel nostro ordinamento (D.lgs 152/06);
- eliminare la clausola comunitarie di divieto di estensione dell'EPR anche agli altri flussi di rifiuti già coperti da altre direttive come ad esempio imballaggi, RAEE, ecc.

A livello nazionale il PNPR prevede l'estensione dell'EPR ad altri flussi di rifiuti<sup>72</sup> e l'ampliamento della responsabilità anche alla prevenzione dei rifiuti. In particolare l'articolo 178 bis del Dlgs 152/06 prevede la possibilità da parte del Ministero di elaborare decreti applicativi e riconduce esplicitamente la funzionalità dell'EPR non solo alla gestione del rifiuto ma anche alla prevenzione della sua formazione<sup>73</sup>, in applicazione del dettato europeo. In questo senso sarebbe opportuna anche una revisione dei meccanismi di responsabilità estesa del produttore e simili già esistenti e rivelatisi poco efficaci ai fini della prevenzione dei rifiuti.

Oltre allo strumento normativo (i succitati DM) altri strumenti per l'applicazione dell'EPR sono strumenti volontari quali ad esempio gli accordi di programma pubblico – privato.

Ci si propone quindi di cominciare a valutare quale flusso/i sono candidabili sulla base dei seguenti criteri:

- flussi prioritari contenuti nel PNPR;
- azioni di efficacia già sperimentata a livello internazionale (best practice);

---

<sup>72</sup> Un esempio da valutare con attenzione potrebbe essere quello della Francia, che con una serie di decreti applicativi della legge *Grenelle* ha esteso l'EPR a tre nuove filiere di rifiuti: i rifiuti sanitari a rischio infettivo, i rifiuti derivanti da mobili (di provenienza sia domestica che professionale) e i rifiuti derivanti da "pulizie e riparazioni" contenenti sostanze che possono presentare rischi per la salute e l'ambiente (colle, mastici, solventi ecc.). Si noti come l'introduzione dell'EPR per la prima e la terza filiera potrebbe comportare anche la riduzione di rifiuti potenzialmente pericolosi sia per l'efficientamento della gestione degli stessi, sia in seguito all'istituzione di raccolte dedicate in grado di evitare la contaminazione dei rifiuti non pericolosi con cui si trovavano prima a contatto.

<sup>73</sup> Alcuni spunti per enfatizzare le politiche di prevenzione all'interno di uno schema EPR:

- incentivi/disincentivi fiscali all'Ecodesign;
- attenta modulazione del contributo ambientale all'effettiva durata (massimo contributo su prodotti a vita breve), riparabilità dei beni da cui originano rifiuti;
- obbligo di sostegno della Ricerca e lo Sviluppo relativa all'eco-innovazione dei prodotti afferenti alla rispettiva filiera;
- responsabilità di promozione del riutilizzo anche attraverso accordi con il settore della riparazione e dell'usato (eventualmente fissazione di obiettivi)

- disponibilità stakeholders nazionali;
- azioni a breve scadenza senza costi eccessivi (quindi riferibili nella relazione del prossimo anno).