

Colloqui AIDAMEBIENTE

Covid-19 e rifiuti.

6 luglio 2020

L'impatto dell'emergenza sanitaria come spinta verso la nuova concezione del rifiuto come risorsa.

Monica Delsignore

Dal punto di vista temporale l'emergenza sanitaria, ancora in corso, ha coinciso con la discussione relativa all'attuazione delle nuove Direttive rifiuti, prevista appunto entro il luglio 2020.

La prospettiva delle Direttive, all'interno del pacchetto dell'economia circolare, guarda ai rifiuti non solo come "fine vita", ma anche come "inizio vita", come sostanze da cui ottenere e recuperare nuove materie o energie.

In questo senso, dunque, la "riscossa" economica e il nuovo slancio, che sono fondamentali per superare la crisi derivante dall'emergenza sanitaria, offrono l'occasione, nel momento dell'attuazione delle nuove Direttive, per un profondo ripensamento dell'assetto e delle dinamiche esistenti nel settore dei rifiuti.

In tale direzione s'intende proporre alcune suggestioni, considerando tre tematiche centrali: la nozione di cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste, di seguito EoW), il ruolo degli appalti pubblici e del partenariato per l'innovazione e il rilievo, determinante, del coordinamento istituzionale.

Certamente la nozione di EoW rappresenta una misura concreta in direzione di una società del riciclo e recupero e una definizione chiara e certa è la premessa necessaria per favorire ed attrarre gli investimenti nel settore. Gli effetti benefici della cessazione del rifiuto non sono tali, infatti, solo in senso ambientale, ma sono in grado di produrre anche un sicuro ritorno economico.

Si tratta di una nozione introdotta dalle direttive europee, ma non del tutto estranea al nostro ordinamento, che già in precedenza conosceva il concetto di materia prima secondaria. L'attuale disciplina è contenuta all'art. 184 ter del d.lgs. 152 del 2016 (c.d. Codice dell'ambiente), cui si sono aggiunte, nel febbraio di quest'anno, le Linee guida applicative adottate dal Consiglio del Sistema Nazionale di Protezione dell'Ambiente.

Essa rappresenta il frutto di un intervento recentissimo del legislatore (con la L. del 2 novembre 2019, n. 128, pubblicata su GU n.257 del 2/11/19, di conversione del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali), in risposta alla nota sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 128, con cui il giudice amministrativo ha ritenuto che il quadro

normativo europeo (in particolare, la allora vigente dir. 2008/98/CE) non riconosca, in assenza di atti di esecuzione europei, un potere di valutazione “caso per caso” circa la cessazione della qualifica di rifiuto ad articolazioni interne allo Stato membro, quale le Regioni, bensì unicamente allo Stato medesimo.

La disciplina, pur prevedendo che la cessazione della qualifica di rifiuto derivi dall'applicazione di atti europei o DM che individuino i criteri necessari, di fatto rinvia, quale mezzo ordinario per i nuovi impianti, a una qualificazione “caso per caso” stabilita nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione per il funzionamento dell'impianto di trattamento rifiuti. Questo perché solo per sei materiali (ferro/acciaio, vetro e rame, a livello europeo, car fluff, fresato d'asfalto e prodotti assorbenti, a livello nazionale) esistono oggi i regolamenti di riferimento.

La scelta del legislatore è passibile di non poche critiche: una valutazione caso per caso a livello regionale avrà quale portato un “federalismo” autorizzativo, inevitabilmente condizionato anche dai diversi indirizzi politici; le ARPA, chiamate a svolgere un ruolo tecnico nell'istruttoria procedimentale, difficilmente possiedono le competenze necessarie per valutare processi tecnologici sempre più avanzati; in questo quadro, il principio di precauzione, applicato in modo improprio, potrebbe comportare lungaggini e rinvii giustificati sulla base di affermate, ancorché incerte, lesioni all'ambiente o alla salute. Anche il meccanismo successivo dei controlli a campione ad opera del SNPA non pare in grado in riportare a uniformità il sistema.

Certamente si auspica che con l'attuazione della dir. 2018/851/UE il legislatore intervenga a modificare nuovamente la norma, che, in aggiunta, per come scritta, non risolve l'incongruenza relativa alla previsione della competenza statale esclusiva nella tutela dell'ambiente nel quadro costituzionale, segnalata nella ricordata decisione del Consiglio di Stato.

Tuttavia, posto che i lavori parlamentari non sembrano introdurre modifiche significative alla disposizione, le amministrazioni pubbliche, proprio nell'ottica di valorizzare i rifiuti in generale, e, in particolare, i rifiuti organici urbani, della cui raccolta sono riservatarie, potrebbero utilizzare lo strumento dei contratti pubblici per l'innovazione e del partenariato per incentivare, promuovere e sostenere l'iniziativa dei privati che intendano investire nel settore e per ridurre i rischi legati alla incertezza del quadro normativo.

I prodotti ottenuti attraverso il recupero dai rifiuti organici riciclabili e i prodotti biodegradabili compostabili possono, infatti, rappresentare un'opportunità per stimolare la ricerca e l'innovazione e sostituire le materie prime, tradizionalmente ottenute utilizzando combustibili fossili, con risorse rinnovabili. Proprio dell'economia circolare organica si occupa la Strategia italiana sulla bioeconomia (BIT) (che si pone l'obiettivo al 2030 di conseguire un incremento del 20% delle attività economiche e dei posti di lavoro del settore).

In questo quadro, le aziende e società gestori del servizio di raccolta dei rifiuti urbani devono cercare di coordinarsi con l'industria e, proprio a tal fine, le amministrazioni possono utilizzare i contratti pubblici per l'innovazione per promuovere la ricerca e l'avanzamento del settore.

Con questi strumenti, tra cui l'appalto pubblico precommerciale o il partenariato, in Germania si è chiesto, ad esempio, agli operatori privati di predisporre un sistema per la depurazione e il riciclo delle acque utilizzate nell'impianto della Zecca di Stato.

Allo stesso modo si può immaginare che l'amministrazione bandisca procedure aventi ad oggetto processi di trasformazione dei rifiuti urbani per il recupero di materia o energia.

I gestori del servizio, infatti, sono chiamati a cercare di valorizzare anche da un punto di vista economico i rifiuti organici, ad esempio promuovendo una raccolta differenziata oculata, in grado di permettere di avviare il rifiuto così "purificato" a impianti di bioraffinerie per l'estrazione di materia o la produzione di energia.

Ecco, dunque, che gli operatori debbono proporsi non solo come fornitori di servizi, ma, anche attraverso accordi di partenariato, debbono cercare di coordinarsi con l'imprenditoria e l'industria privata e di mettere a disposizione dei privati i rifiuti, intesi appunto come risorse, per la successiva lavorazione e il recupero della materia prima.

Infine, concentrandosi sul terzo profilo, è chiaro che essendo il settore dei rifiuti oggetto di regolazione, non solo le amministrazioni e i gestori del servizio debbono cooperare tra loro e con i privati, ma è necessario anche relazionarsi e coordinarsi con Arera, affinché nella determinazione delle tariffe ad esempio si valorizzino i miglioramenti proposti dagli operatori in ottica sostenibilità ambientale, così come con ISPRA, che già rilascia la certificazione EMAS agli impianti di trattamento rifiuti.

Proprio l'emergenza sanitaria ha mostrato la cedevolezza e le molte falle esistenti nel coordinamento tra i diversi livelli di governo e anche da tale constatazione occorre cercare di ripartire, provando a costruire un dialogo non solo tra livelli territoriali, ma anche tra amministrazioni, ancor più determinante nell'esercizio della funzione della tutela dell'ambiente che è spesso trasversale e combinata, ma anche confusa, tra soggetti pubblici diversi. La cooperazione interna è, infatti, indispensabile per permettere la trasformazione dal rifiuto come scarto al rifiuto come risorsa, così da allinearsi con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e farsi trovare pronti a sfruttare le opportunità, anche economiche, dell'ormai prossimo Green New Deal europeo.