



## DAI RIFIUTI

### Un contributo all'economia circolare

Giugno 2020



1. UTILITALIA, FISE-ASSOAMBIENTE, CISAMBIENTE, LEGACOOP PRODUZIONE E SERVIZI, AGCI SERVIZI, CONFCOOPERATIVE LAVORO E SERVIZI, associazioni datoriali del settore ambiente e le organizzazioni sindacali FP CGIL, FIT CISL, UILTRASPORTI, FIADEL di seguito le Parti, invitano Governo e Parlamento ad affrontare insieme le criticità attuali del sistema di raccolta, trattamento e valorizzazione dei rifiuti, in linea con i nuovi obiettivi proposti dalle quattro direttive Europee sull'Economia Circolare per i prossimi anni.
2. L'emergenza sanitaria derivata da COVID -19 ha ulteriormente evidenziato la criticità della carenza impiantistica e di misure di sostegno al servizio di gestione e trattamento dei rifiuti, deficit che può mettere a repentaglio la continuità del servizio con grave danno per cittadini, operatori ed imprese del settore.
3. L'Italia, pur essendo un Paese europeo con tasso di circolarità superiore alla media Europea, presenta oggi criticità infrastrutturali, normative e legislative che rischiano di estendere a territori più ampi le continue e ripetute fasi emergenziali che già si registrano in un settore fondamentale per la vita dei cittadini, la tutela dell'ambiente e la competitività del sistema economico territoriale.
4. Il mercato globale e nazionale del riciclo è sottoposto a tensioni costanti (ad es. il recente blocco dell'*import* di materie prime seconde in Cina ed India, fluttuazioni dei costi delle materie prime e difficoltà di immissione nel sistema produttivo dei materiali recuperati, l'interruzione dovuta al blocco delle frontiere per effetto dell'emergenza sanitaria). In Italia sono insufficienti e vanno ammodernati e potenziati gli impianti dedicati al riciclo e alla gestione degli scarti e dei rifiuti non recuperabili (con l'installazione di nuovi **termovalorizzatori**). Le norme attuali sono innumerevoli e complesse, e non agevolano investimenti e politiche di sviluppo industriale. Si esportano rifiuti non più per "convenienza economica", ma per necessità, subordinando il sistema produttivo e di gestione nazionale alla disponibilità di spazi in impianti del nord Italia e all'estero. In particolare gli impianti del nord Europa stanno riducendo i conferimenti dal nostro Paese e aumentando i prezzi. Un contesto che favorisce l'aumento dei fenomeni connessi alla gestione illegale dei rifiuti, come dimostrano i numerosi incendi in impianti di trattamento e stoccaggio, la pluralità di azioni illecite e l'infiltrazione crescente della criminalità organizzata-nella gestione delle emergenze, rilevati dalle stesse commissioni parlamentari di inchiesta in materia.
5. L'Italia inoltre appare nettamente spaccata in due. Alle buone pratiche di molte Regioni del Nord - con alti risultati di recupero e riutilizzo dei materiali riciclati, minimo ricorso alle discariche e impianti efficienti per il recupero di energia e calore – corrisponde nel Centro e soprattutto al Sud una situazione totalmente deficitaria su tutta la filiera, con *costi elevati per imprese e famiglie a fronte di servizi di minor qualità*. Un evidente paradosso, soltanto apparente, che rappresenta un esempio da letteratura del "costo del non fare" a danno dei consumatori.
6. Per superare le criticità evidenziate ed impostare le politiche per il raggiungimento degli obiettivi del pacchetto europeo per *l'economia circolare*, occorre un importante lavoro che coinvolga tutti gli attori: produttori di beni e materiali, aziende di gestione dei rifiuti e del riciclo, istituzioni

nazionali e locali, regolatore indipendente, cittadini. I rifiuti e l'economia circolare, rappresentano prima di tutto **un'opportunità industriale** e di sviluppo **sostenibile** delle economie territoriali, con conseguente creazione di nuove professionalità e crescita occupazionale.

7. Per questo serve, oltre ad una chiara strategia, anche una **Cabina di regia istituzionale**, all'interno dell'organismo deputato allo sviluppo delle politiche, nazionali e comunitarie ricomprese nel **green new deal**, in coordinamento con le regioni e con il coinvolgimento delle Parti sociali interessate. Una Cabina di regia per monitorare i mercati delle materie seconde e sostenere le filiere industriali nazionali attraverso un adeguamento della normativa italiana alle disposizioni europee, a partire dalla *DIRETTIVA (UE) 2018/851* che modifica la precedente direttiva 2008/98/CE sui rifiuti.
8. È necessaria una strategia che preveda l'implementazione di strumenti economici, un consolidamento della **regolazione indipendente (ARERA) a sostegno degli investimenti e delle gestioni virtuose assieme alla responsabilità estesa anche ai produttori**. A livello di governance occorre *definire ambiti territoriali di dimensioni adeguate* ed autosufficienti, così come previsto dal D. lgs 152/2006, e assicurare alle gestioni una durata compatibile con gli investimenti necessari in un settore in continua evoluzione. È imprescindibile, infine, contrastare il fenomeno del dumping contrattuale, con particolare riferimento ai contratti stipulati con organizzazioni non rappresentative (c.d. contratti pirata), oltre che nelle attività di servizi, anche ai CCNL non esclusivamente connessi con l'attività dei servizi ambientali, fermo restando quanto previsto al punto 10 in materie di politiche del lavoro.
9. **Occorre adeguare il quadro impiantistico necessario** al raggiungimento del nuovo obiettivo di riduzione e valorizzazione dei rifiuti, garantendo una stabilità normativa (End of Waste) attraverso una reale valutazione dei fabbisogni di impianti di trattamento (urbani e speciali, compresi gli scarti dei processi di riciclaggio) ed individuando un efficiente sistema trasparente di controlli, senza sacrificare il necessario contrasto all'illegalità (sia per quanto riguarda l'interpretazione normativa sia per l'applicazione della stessa). Occorre sviluppare un piano industriale di trasformazione dei rifiuti in energia elettrica e teleriscaldamento tramite un sistema di termovalorizzatori, il cui beneficio sarà rivolto all'utenza in termini di benefici economici ed ambientali. Vanno definiti in tutto il territorio nazionale gli ambiti territoriali minimi per la gestione dei servizi, superando, se necessario, i confini regionali della pianificazione. È indispensabile **agevolare l'uso di prodotti riciclati**, prima di tutto dando piena attuazione ai decreti *End of Waste* e promuovere norme incentivanti sugli appalti verdi (criteri ambientali minimi e green public procurement e l'introduzione di obblighi di riciclo nella produzione di beni e prodotti).

Le Parti propongono lo sviluppo di **piano di azione nazionale che accompagni una strategia di medio lungo termine (ONU ed UE)** con obiettivi chiari e dislocati nel tempo, da implementare con strumenti legislativi e normativi adeguati, e nuovi piani industriali in relazione alle necessarie verifiche. Un Piano che coinvolga e responsabilizzi tutti gli attori protagonisti della transizione. In materia di lavoro, le Parti si impegnano a rafforzare un sistema di assetti contrattuali efficiente, a rinnovare i contratti collettivi nazionali nei tempi previsti, ed a sviluppare un sistema di relazioni industriali a supporto di una crescita industriale e della salvaguardia ambientale. A fronte di tale



impegno, non possiamo non rilevare l'inadeguatezza delle attuali politiche, incluse quelle industriali economiche e fiscali, indispensabili allo sviluppo dell'economia circolare.

10. Una strategia che svolga, in particolare in alcuni territori, un forte contrasto alla illegalità, che facilita la presenza della criminalità organizzata in un settore così delicato. L'assenza di un puntuale controllo sugli affidamenti lascia campo libero anche ad imprese prive dei requisiti necessari, generando un aumento incontrollato dei costi che affossa irrimediabilmente le imprese sane. Occorre vietare le gare al massimo ribasso o con la parte tecnica/qualitativa non prevalente e intervenire sullo snellimento burocratico, senza incidere sulla trasparenza, sull'accelerazione delle procedure autorizzative e soprattutto sul processo di adeguamento infrastrutturale sul territorio. Le Parti condividono la necessità di sviluppare un **percorso di politica industriale** nel settore dei servizi ambientali promuovendo il consolidamento e la valorizzazione del sistema di trattamento dei rifiuti e, conseguentemente, delle imprese sull'intero territorio nazionale. L'obiettivo non è solo di migliorare le performance economiche, ma anche di favorire programmi di investimento per superare squilibri territoriali derivanti da deficit infrastrutturali, in particolare nel Mezzogiorno, e contribuire a livello locale a pratiche di coesione sociale per uno **sviluppo sostenibile**. Per un efficiente sistema della raccolta differenziata, è necessario individuare percorsi industriali per il recupero ambientalmente sostenibile della carta, del vetro, della plastica, prevedendo la progettazione di nuovi impianti di ultima generazione in grado di applicare alla produzione nuove tecnologie derivanti dalla ricerca per il riutilizzo dei rifiuti.
11. Per favorire il raggiungimento di tali obiettivi, le Parti opereranno per sviluppare **modelli di impresa** a livello territoriale, con il coinvolgimento degli Enti Locali per promuovere politiche di tutela ambientale, promozione di un consumo consapevole, gestione ottimale delle risorse, partecipazione attiva dei cittadini e dei lavoratori. In materia di politiche del lavoro, confermano l'impegno ad operare per armonizzare e definire **congiuntamente**, in sede di rinnovo dei contratti, i principali istituti, normativi ed economici del settore, ed a sviluppare azioni formative ed operative a tutela della salute di tutti i soggetti impegnati nella filiera adottando relazioni industriali volte a coinvolgere la partecipazione attiva dei rappresentanti dei lavoratori nelle scelte strategiche delle aziende. In materia salute e sicurezza sul lavoro, oltre al coinvolgimento dei lavoratori, come richiesto dal TU 81/08, verrà favorito l'impiego di soluzioni tecnologiche per la **riduzione dei rischi** connessi ad alcune fasi dei processi produttivi particolarmente gravosi, per contrastare l'insorgere di malattie professionali e di parziali inidoneità, anche in relazione allo sviluppo dei sistemi di raccolta differenziata.
12. Le Parti auspicano un intervento legislativo per consentire un accelerato ricambio generazionale, incentivare l'acquisto di sistemi di raccolta in grado di diminuire la gravosità del lavoro manuale, supportare il consolidamento del settore industriale evitando che problemi di liquidità connessi anche alla difficoltà di incasso TARI da parte degli Enti Locali possa determinare una implosione del sistema con gravi danni per le comunità servite.

## INVESTIMENTI E POLITICA INDUSTRIALE DEL SETTORE

### L'ITALIA DEL RICICLO: UNA ECCELLENZA DA VALORIZZARE E SOSTENERE

#### L'Italia del riciclo

L'Italia è uno dei principali distretti industriali del riciclo nel mondo. Ricicliamo il 49%<sup>1</sup> dei rifiuti urbani ed il 67% dei rifiuti speciali<sup>2</sup>, importiamo rottami e materie destinate a recupero per oltre 6 milioni di tonnellate. L'industria del riciclo è già il principale componente dell'economia circolare e della Green economy italiana. Un settore con una tradizione industriale di lunga durata in tutte le filiere, che si è sviluppato senza incentivi e grazie all'attività di centinaia di imprese pubbliche e private.

L'Italia deve valorizzare questa realtà industriale, eccellenza europea, e renderla adeguata alle nuove sfide del mercato globale e degli obiettivi del pacchetto europeo economia circolare.

Occorre realizzare ancora molti impianti per il riciclo dei rifiuti organici (digestori anaerobici) e piattaforme per la valorizzazione delle filiere degli imballaggi, la carta grafica, i RAEE e i rifiuti ingombranti.

#### Recupero energetico

L'Italia presenta situazioni territoriali con capacità di impianti di termovalorizzazione molto differenziate. Da aree che presentano standard assimilabili ad alcuni Paesi del nord Europa, si passa a situazioni deficitarie, in particolare nelle zone centrali e meridionali, che avrebbero bisogno di una forte spinta per la realizzazione di sistema impiantistico per il recupero energetico in grado di trattare le quantità prodotte. Sono destinati al recupero energetico il 19% circa dei rifiuti urbani ed il 3,5% dei rifiuti speciali. Occorrono impianti che integrino l'attuale capacità, per evitare l'esportazione verso inceneritori esteri di 400.000 tonnellate di rifiuti speciali e di 210.000 tonnellate di rifiuti urbani. Le esportazioni di rifiuti causano l'aggravio di costi in bolletta, insieme alla perdita di materie seconde e di capacità industriali, e penalizzano il relativo sviluppo occupazionale. Per avere un'efficiente impiantistica di supporto all'economia circolare, raggiungere i nuovi obiettivi europei e gestire in Italia scarti di riciclaggio e rifiuti non più trattabili, è indispensabile partire dai fabbisogni reali, a breve e medio termine; ciò per favorire il superamento delle discariche. Un segmento importante di intervento è anche quello relativo agli impianti necessari per gestire fanghi di depurazione non più destinati ai suoli. Un obiettivo che deve andare di pari passo con l'aumentata capacità di depurazione.

È urgente realizzare questi impianti, capaci, oltre tutto, di contribuire alla riduzione della produzione di energia da combustibili fossili nel quadro delle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici.

Occorre, in definitiva, superare la *politica del non fare* e dotare il Paese degli impianti strettamente necessari alla gestione dei rifiuti urbani non riciclabili o degli scarti del riciclo.

---

1 Rapporto Ispra Rifiuti urbani 2019

2 Rapporto Ispra Rifiuti speciali 2019



### Discariche da ridurre, le attuali in esaurimento

La discarica nel tempo non dovrà rappresentare più la destinazione principale, ma assumere un **ruolo residuale solo per i rifiuti non riciclabili privi di valore energetico**. In particolare, l'Italia, in assenza di impianti, sostiene costi per l'esportazione di un milione di tonnellate di rifiuti pericolosi a discarica, con un elevato impatto ambientale legato al trasporto. I volumi residui di discariche in Italia sono modesti e si rischia la saturazione entro i prossimi due anni.

### Un sistema da bilanciare

Un *Piano nazionale serve per bilanciare il sistema impiantistico nazionale*, promuovendo impianti per il riciclo, completando i fabbisogni di impianti di **termovalorizzazione**, per rifiuti urbani e speciali e per rifiuti non pericolosi e pericolosi.

In coerenza con i futuri obiettivi europei, occorrono quindi impianti per poter avviare a effettivo recupero il **65% di rifiuti urbani** entro il 2035 e impianti di termovalorizzazione che lascino al ricorso alle discariche per una quota **assolutamente residuale**, che non superi il 10% del rifiuto prodotto. Occorrono impianti per i fanghi da depurazione e per gestire in Italia rifiuti speciali e pericolosi in discarica ed incenerimento.

## **UN QUADRO ISTITUZIONALE E DI REGOLAZIONE INNOVATIVO**

Economia circolare vuol dire imprese, mercato nazionale e globale, consapevolezza del cittadino consumatore. Per questa ragione occorre potenziare, attraverso l'investimento in questo settore, l'intero sistema di servizi pubblici locali, rafforzando l'esercizio delle funzioni pubbliche nel governo e nel controllo di queste attività. Occorre un **quadro legislativo e regolatorio** più efficace e moderno, che sappia coniugare standard elevati e strumenti e risorse necessari, nonché una governance che rafforzi l'esercizio delle funzioni pubbliche nella gestione di queste attività.

Le diverse scelte devono basarsi su un'analisi economica ed ambientale lungo l'intero ciclo, su un quadro legislativo-normativo e regolatorio che **promuova il mercato del riciclo** e sostenga tutte le filiere, a partire da quelle più critiche come il rifiuto organico, le plastiche, i rifiuti pericolosi ed i fanghi. In questo quadro è urgente definire i decreti *End of Waste*, consentendo così lo sviluppo ed il rafforzamento delle diverse filiere del riciclo. E' urgente ridurre le norme e renderle più chiare per limitare il contenzioso e i tempi dei ricorsi.

Le Parti auspicano il consolidamento della regolazione indipendente (ARERA) per recuperare il deficit di investimento e favorire la crescita industriale del settore. Serve una forte regolazione, orientata a favorire l'innovazione tecnologica, standard di qualità di servizio elevati, il ricorso ad un mercato regolamentato eliminando posizioni di rendita.

Occorre, infine, che la pianificazione regionale in materia di rifiuti urbani dia risposte concrete e non elusive ai problemi esistenti, identificando gli impianti necessari; il Governo deve verificare che questo accada.

## AGIRE SUBITO CON OBIETTIVI A BREVE, A MEDIO E LUNGO PERIODO

Il recepimento delle nuove direttive europee sui rifiuti – entro luglio 2020 – deve essere l’occasione per definire obiettivi chiari e semplici, tempi congrui, strumenti normativi e risorse adeguate, ad iniziare dalla finanza locale. Ogni ritardo accentuerà l’emergenza già in atto in molti territori e città, ad iniziare dalla Capitale

I segnali di una possibile crisi del sistema sono allarmanti ed occorre agire subito, ma senza rinunciare ad una strategia di medio-lungo periodo.

Per evitare le emergenze a breve serve **rafforzare le filiere del riciclo**, rendere operativi i decreti *End of Waste* valorizzando le esperienze di innovazione in questo senso, definire le scelte di trattamento e recupero in materia di fanghi e lo sviluppo dell’impiantistica di produzione del biometano, una fonte energetica nazionale, rinnovabile e sostenibile. Soprattutto occorre poi realizzare gli impianti per rifiuti urbani nelle aree critiche con una **rapida approvazione di piani regionali** aggiornati, superando la divisione rifiuti urbani e rifiuti speciali, e definire gli strumenti economici necessari, in particolare con l’utilizzo dei fondi europei destinati a percorsi di economia circolare.

Occorre dare piena attuazione ai principi dell’EPR per tutti i materiali e prodotti per disincentivare la produzione di materiali non reinseribili agevolmente nei circuiti produttivi e incentivare al contempo quelli facilmente riutilizzabili tal quali o in nuovi processi industriali.

È necessario definire Piani di azione per il raggiungimento degli obiettivi al 2025, 2030, 2035.

Occorre una valutazione dei fabbisogni e delle proposte di riduzione dei rifiuti, a seguito della quale si dovrà valutare l’impiantistica necessaria. Alcuni centri studi specializzati stimano in circa dieci miliardi di euro il fabbisogno di investimento da qui al 2035, in particolare in:

- a) impianti di digestione anaerobica per i rifiuti organici;
- b) piattaforme per le diverse filiere di riciclo (carta, vetro, plastiche, metalli), ;
- c) Impianti per il riciclo e recupero dei fanghi;
- d) impianti di termovalorizzazione per rifiuti urbani non riciclabili e scarti del riciclo;
- e) impianti di termovalorizzazione per i rifiuti speciali che esportiamo;
- f) discariche per rifiuti pericolosi che esportiamo;
- g) discariche per i rifiuti urbani e speciali non riciclabili e non combustibili.

La rapida realizzazione di tali impianti consentirebbe di superare l’attuale situazione emergenziale e di consolidare una reale difesa dell’ambiente, in un’ottica di sviluppo sostenibile.



Letto, confermato e sottoscritto

**UTILITALIA**

Il Vice Presidente Vicario  
Filippo Brandolini

**FP-CGIL**

Il Segretario Generale  
Serena Sorrentino

**FISE ASSOAMBIENTE**

Il Presidente  
Chicco Testa

**FIT/CISL**

Il Segretario Generale  
Salvatore Pellecchia

**CISAMBIENTE**

Il Presidente  
Marcello Rosetti

**UILTRASPORTI/UIL**

Il Segretario Generale  
Claudio Tarlazzi

**CONFCOOPERATIVE**

Il Presidente  
Massimo Stronati

**FIADEL**

**FIADEL**  
Il Segretario Generale  
Francesco GAROFALO

**LEGACOOP PRODUZIONE E SERVIZI**

Andrea La Guardia

**A.G.C.I. Servizi**

Il Presidente  
Giovanni Giancesini