

## Proposte di Policy e raccomandazioni per le amministrazioni territoriali

Il presente documento ha l'obiettivo di fornire ai decisori delle Amministrazioni territoriali elementi chiave, esposti in maniera diretta e sintetica, per la definizione e l'implementazione di un sistema incentivante abilitante dell'economia circolare, declinata nei tre pillar della sostenibilità: ambiente, economia, società.

### Inquadramento territoriale

In Italia, nella gestione del fine vita dei materiali (GFVM), si osservano (come del resto in molti altri ambiti) fortissime differenze territoriali; in primo luogo, per quanto riguarda la distribuzione geografica degli impianti (per numerosità, livello tecnologico e capacità produttiva e autorizzata); Lazio, Sicilia e Campania<sup>1</sup> sono le regioni con il maggior fabbisogno di nuova capacità sia per il trattamento dell'organico, sia per il recupero energetico; il Veneto è la regione settentrionale con maggiore necessità. In linea generale, gli impianti tecnologicamente più avanzati sono in gran parte localizzati nelle regioni Settentrionali.

Insieme a fattori legati all'efficienza degli attori coinvolti, questa eterogeneità spiega la notevole differenza nella capacità di trattamento dei rifiuti. Il dato più eclatante a conferma di questa situazione è il quasi 20% di rifiuti urbani ancora indirizzati in discarica nelle regioni centro-meridionali, mentre quelle settentrionali hanno valori che si avvicinano agli obiettivi UE; altrettanto negativa è l'ingente trasferimento di materiali dalle regioni con deficit di capacità a quelle con impianti adeguati con un aumento della spesa per i cittadini delle prime (per altro, non compensata da una diminuzione di quella dei secondi) e una ovvia consistente esternalità ambientale negativa, oltre che un notevole aggravio di costo. A riguardo, si ricorda che (con riferimento al 2021) la Campania conferisce quasi un quarto dei rifiuti organici prodotti in altre regioni; il Lazio poco meno del 15% e la Toscana circa l'11%. In tutti i tre casi, i conferimenti non sono in regioni limitrofe. Il Veneto e la Puglia sono al 7,5%, con la prima che però sposta i rifiuti in

<sup>1</sup> CDP stima che il fabbisogno impiantistico per il trattamento della sola frazione organica sia per la Campania di circa 800 mila tonnellate; per il Lazio, oltre 500 mila e per la Sicilia poco meno di 500 mila.

territori vicini. Tra le grandi regioni, la Lombardia è decisamente la più virtuosa con meno del 2%, ancora inferiori i risultati di Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Umbria e Valle d'Aosta<sup>2</sup>.

Vi sono diversi aspetti di forte eterogeneità territoriale che occorre considerare nella GFVM in chiave olistica e in particolare nell'attuazione del sistema incentivante; il primo di carattere generale è la elevata e persistente differenza in termini di creazione di valore aggiunto, ricchezza pro-capite, competitività del sistema produttivo, e anche qualità ambientale e della vita, efficienza amministrativa che, con poche eccezioni è a tutto vantaggio delle regioni centro-settentrionali e settentrionale. Questo squilibrio si riflette, tra l'altro, su una generale diversità della capacità/disponibilità a spendere/investire per i "beni pubblici" da parte sia delle persone fisiche, sia delle piccole e medie aziende. Un secondo aspetto, che da un lato enfatizza le conseguenze del precedente e dall'altro ne è esso stesso un effetto riguarda il grado di avanzamento delle normative locali in materia di GFVM e soprattutto dell'efficacia con cui tali normative sono implementate e fatte rispettare; a questo si somma la notevole diversità di capacità produttiva per raccolta e trasformazione disponibile nei diversi contesti locali; ed anche il diverso "modello industriale", con aree dove operano grandi utilities che gestiscono l'intero ciclo e altre dove vi sono operatori relativamente piccoli e non integrati. Le diversità riguardanti le condizioni economiche generali e l'azione delle amministrazioni pubbliche, insieme ad altri fattori di carattere più generale, spiegano la notevole differenza relativamente alla sensibilità e all'impegno dei cittadini nell'attuazione di comportamenti virtuosi nelle varie fasi della GFVM. Un ulteriore aspetto è la distribuzione delle attività produttive, in particolare manifatturiere, e di quelle di grandi dimensioni; in questo ambito va considerato in modo specifico il caso dei distretti (o cluster) industriali. Infine, va considerata la specificità delle aree urbane, con la concentrazione di persone fisiche e di servizi che comunque producono molti materiali in fine vita (ristorazione, attività artigiane, commercio al dettaglio).

Queste rilevanti differenze dei contesti territoriali implicano che i diversi attori coinvolti nella GFVM si trovino in condizioni non omogenee e possano almeno in parte non avere le stesse priorità. Pare, quindi, opportuno che il sistema incentivante abbia elementi di specificità almeno per i cluster territoriali più complessi, per quanto concerne la GFVM. Nella tabella seguente, si fa riferimento a: i) aree in ritardo nella GFVM ottimale; ii) grandi e medie aree urbane con reddito pro-capite medio basso; iii) territori ad alta intensità manifatturiera e distretti industriali; per ciascuno di questi ambiti, si considerano distintamente le tre tipologie di attori e per ciascuno sono indicate alcune specifiche misure rilevanti.

<sup>2</sup> Secondo elaborazioni CDP su dati Ispra. Cfr. CDP (2023) op.cit. pag.4

<i>Cluster territoriale</i>	<i>Attore coinvolto nella GFVM</i>	<i>Specificità del sistema incentivante</i>
<b>Aree laggard nella GFVM</b>	Produttori/distributori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento azione di sensibilizzazione culturale a favore obiettivi di circolarità</li> <li>• Sostegno diretto a iniziative aziendali per ridurre immesso nel mercato</li> </ul>
	Cittadini/consumatori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento azione di sensibilizzazione culturale a favore obiettivi di circolarità</li> </ul>
	Filiera del riciclaggio/riutilizzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento della struttura produttiva e integrazione degli attori della filiera del riciclaggio/riutilizzo</li> </ul>
<b>Grandi e medie aree urbane, reddito pro capite medio-basso</b>	Produttori/distributori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento incentivazione economica per micro imprese con comportamenti virtuosi ai fini GFVM</li> </ul>
	Cittadini/consumatori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento incentivazione economica per cittadini/ consumatori con comportamenti virtuosi ai fini GFVM</li> </ul>
	Filiera del riciclaggio/riutilizzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostegno al rafforzamento competenze e sviluppo collaborazione con soggetti leader operanti in altre aree</li> <li>• Sostegno a grandi progetti in grado di aggregare soggetti leader</li> </ul>
<b>Territori ad alta intensità manifatturiera/distretti industriali</b>	Produttori/distributori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento incentivo per simbiosi industriale</li> <li>• Finanziamento innovazione circolare a livello di filiere produttive</li> </ul>
	Cittadini/consumatori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Non rilevante</i></li> </ul>
	Filiera del riciclaggio/riutilizzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento coinvolgimento produttori/distributori nel processo di riciclaggio</li> </ul>

Non sfugge che i territori compresi nel secondo cluster sono in buona parte nel loro insieme il sottoinsieme prevalente del primo cluster; di conseguenza le misure previste per le aree in ritardo nella GFVM ottimale possono, salvo casi particolari, essere applicate anche al caso delle grandi e medie aree urbane con reddito pro capite medio e basso.

<b>PILLAR AMBIENTALE</b>	
<b>Principali evidenze</b>	<b>Linee di policy</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nel suo insieme, l'Italia ha performance eccellenti in molte aree della GFVM. In particolare, è leader (superando i target UE 2025, e nel caso della plastica, essendo già molto vicino) nella gestione degli imballaggi. Va però detto che con i nuovi criteri di calcolo adottato dalla UE, la % complessiva di riciclo per molti materiali scenderebbe abbastanza al di sotto dei target; in particolare per la plastica, scenderebbe dal 44,7% al 35,3/ (quasi 15 punti percentuali al di sotto del target UE).</li> <li>• Per quanto concerne i rifiuti urbani, tra il 2015 e il 2019, la loro generazione è rimasta abbastanza costante, con un valore nell'ultimo anno di 503 kg/cap annuo, praticamente in linea con la media stimata dei Paesi Europei (501 kg/cap annuo). Nello stesso periodo, è salita dal 44% al 51% il totale complessivo di materiali riciclati o trattati con compostaggio/digestione<sup>3</sup>. Va segnalato che vi sono alcuni territori eccellenti: 311 Comuni che aderiscono all'iniziativa europea "Zero waste Cities").</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Creare un grande centro di ricerca e innovazione pubblico, aperto a capitali privati sull'economia circolare con la missione di produrre conoscenza open source disponibile alle imprese</li> <li>➤ Affidare ad una istituzione pubblica qualificata (Ispra?) il compito di fornire alle imprese supporto tecnico-consulenziale per ottimizzare processi produttivi e prodotti rispetto alle normative relative alla GFVM</li> </ul>

<sup>3</sup> Cfr. Eurostat (2022) Municipal waste by waste operations

<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'obiettivo UE al 2025 (55% di materiali “<i>prepared for reuse and recycle</i>”) dunque complessivamente raggiungibili (anche con i nuovi metodi di calcolo, a livello complessivo, l'Italia è intorno al 47%).<sup>4</sup> Sarà però complesso realizzare ulteriori miglioramenti rilevanti, dati gli squilibri territoriali della localizzazione degli impianti e i limiti organizzativi e burocratici persistenti in diverse aree urbane anche di grande dimensione.</li> <li>• Dal punto precedente, deriva la centralità di attivare meccanismi per ridurre l'immesso di prodotti e materiali nel mercato; è essenziale che tali meccanismi siano accettabili per gli attori coinvolti, in relazione ai costi e ai benefici che ne derivano. In particolare, per quanto concerne il packaging dove nel 2019, in Italia sono stati generati 216 kg/cap rispetto ai 177 media UE</li> <li>• Altrettanto importante è dare impulso alla “Bioeconomia, attuando concretamente il “Piano di azione 2020-2025” (BITII) elaborato in sede di Presidenza del Consiglio dei Ministri, con particolare riferimento alle proposte per superare le barriere legislative<sup>5</sup></li> <li>• L'Ue sta spingendo molto sul miglioramento dell'impatto ambientale dei prodotti e sul loro recupero a fine vita; nel marzo 2022, ha emanato una “proposta che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Intensificare l'azione presso la UE per sostenere le necessità dei nostri sistemi produttivi in relazione all'attuazione della strategia ambientale</li> <li>➤ Aumentare fortemente la <i>landfill tax</i> (attualmente stabile dal 1998 a 25,82 €/t), eventualmente adottando una tassazione a livello nazionale</li> <li>➤ Elaborare e attivare un sistema di incentivi per il design eco-compatibile dei prodotti, in particolare che abbiano: i) più lungo ciclo di vita a parità di performance; ii) siano più facilmente riutilizzabili o ne sia più facile il recupero delle componenti principali; iii) siano economicamente convenienti<sup>6</sup></li> <li>➤ Attuare le misure per il superamento delle barriere allo sviluppo della bio-economia indicate nel Programma 2020-2025; ed in particolare le seguenti: i) cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste); 2. Indirizzi e misure sulle plastiche monouso; ii) normative atte a incentivare la produzione e l'utilizzo di compost di qualità ricavato dal trattamento di rifiuti organici e fanghi di depurazione; iii) standard di qualità e misure di sostegno alla domanda di mercato, a partire</li> </ul>
--	--

<sup>4</sup> La European Environment Agency della UE, nel documento « Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste », relative all'Italia, attesta: “*meeting the target require an annual increase of a little less than two percentage points annually, in the period 2019 – 2025 which appears to still be achievable in consideration of the past trend* (pag.9)

<sup>5</sup> Si veda: Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021) Piano d'Azione Esecutivo (2020-2025) sulla Strategia Italiana per la Bioeconomia – BIT II

<sup>6</sup> Si veda su questo la proposta UE del marzo 2022 “quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE”, al capitolo X relativo agli incentivi agli Stati Membri

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una quota non secondaria di imprese, e in misura ancora più pronunciata tra le PMI, (e delle relative Associazioni) percepisce in modo negativo le norme UE in materia ambientale sia per il peso eccessivo sui costi e in generale sulle condizioni di operatività aziendale, sia per la non evidenza di vantaggi ambientali consistenti a livello generale</li> <li>• È anche crescente la preoccupazione che le norme UE in materia ambientale stiano determinando gravi distorsioni nelle opportunità di sviluppo delle aree geografiche all'interno dell'Unione e comunque avvantaggino filiere produttive di Paesi extraeuropei</li> <li>• È crescente la richiesta di evidenze empiriche che dimostrino il concreto impatto ambientale e sociale positivo delle norme in materia di GFVM e le condizioni per la loro sostenibilità da parte delle imprese coinvolte.</li> <li>• A livello regionale e locale, si osservano notevoli differenze nell'intensità, efficienza ed efficacia delle politiche per la GFVM attuata dagli organi di Governo; tali differenze riflettono certamente diversità di efficienza intrinseca, ma anche la diversa sensibilità della maggior parte dei cittadini e degli altri stakeholders alla questione in oggetto</li> </ul>	<p>dall'adeguamento ai Criteri Ambientali Minimi e dalla promozione degli appalti pubblici verdi, con particolare riferimento ai sistemi di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti; iv) sviluppo di un quadro legislativo che promuova l'ecoprogettazione e sostenga i prodotti concepiti per ridurre l'inquinamento</p> <p>➤ Redigere e diffondere linee guida specifiche di filiera, per la misurazione della circolarità e per la rendicontazione dei benefici e degli impatti ambientali derivanti dall'attuazione dei sistemi di EPR, al fine di monitorarne l'andamento e le eventuali criticità.</p>
---	--

PILLAR SOCIALE	
Principali evidenze	Linee di policy

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nella loro generalità, i cittadini e le imprese, soprattutto le micro e le PMI percepiscono che i costi della GFVM siano molto elevati e in misura non giustificata, perché almeno in parte dovuti alla inefficienza della complessiva gestione dell'attività di riciclaggio</li> <li>• Nelle aree/città <i>laggard</i>, insoddisfazione enfatizzata dalla bassa qualità del servizio e dal generale stato di pulizia e cura di molta parte delle aree urbane</li> <li>• La sensibilità verso le questioni ambientali e specificatamente l'economia circolare è in aumento, ma con meno enfasi rispetto agli anni precedenti; appare per ora consistente solo in fasce minoritarie di popolazione e di PMI. In diversi settori, ci si chiede quanto rilevante possa essere l'impatto delle innovazioni "circolari" al netto dei costi, anche ambientali che richiedono.</li> <li>• Soprattutto per le fasce di popolazione con minor reddito e nelle imprese non leader, si osserva generalmente una limitata disponibilità/effettiva capacità di sostenere investimenti/maggiori costi per la circolarità</li> <li>• Per le fasce di popolazione di reddito medio-basso, la GFVM ottimale non è una priorità, soprattutto in relazione a questioni come il livello dei salari e delle pensioni, l'assistenza sanitaria, la sicurezza</li> <li>• Il turismo di massa ha raggiunto volumi tali da determinare una pressione molto forte sulla GFVM e in particolare sui rifiuti urbani, sostenendone in maniera molto parziale i costi e determinando quindi una grave esternalità negativa per i residenti. Il problema è ulteriormente enfatizzato nel caso dell'escursionismo (turismo giornaliero)</li> <li>• Il crescente innalzamento dei target ambientali richiesti a processi produttivi e prodotti, con il conseguente aumento del loro costo o addirittura eliminazione dal mercato ha effetti sociali gravemente distorsivi se le tecnologie e la capacità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ attivare una politica di contenimento del turismo di massa e di forte innalzamento del costo sostenuto dal visitatore per la sola presenza nel territorio, soprattutto, se giornaliera</li> <li>➤ Stabilire standard minimi di servizio nella GFCM, in particolare per i rifiuti urbani e prevedere meccanismi molto diretti e pregnanti di intervento da parte di organismi sovraordinati quando i soggetti preposti (enti locali e/o loro concessionari) non li raggiungono (ipotesi, commissariamento)</li> <li>➤ Attuare una politica di comunicazione ai cittadini relativa a: i) buone pratiche nella GFVM; ii) risultati ambientali raggiunti (o raggiungibili) attraverso tali buone pratiche</li> <li>➤ Attivare meccanismi incentivanti per cittadini e micro e piccole imprese per premiare comportamenti virtuosi nella GFVM e riduzione dei consumi di prodotti e materiali. In particolare, aumentare la diffusione di meccanismi "PAYT" (<i>pay as you throw</i>).</li> </ul>
---	---

<p>produttiva disponibili per offerte alternative non bilanciano la minore offerta/maggior prezzo dei prodotti “tradizionali”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si rileva la mancanza di un meccanismo incentivante mirato sulle specificità degli obiettivi/necessità e concrete capacità delle persone, con primario riferimento alle fasce sociali medio-basse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Attivare meccanismi di trasferimento ai cittadini/consumatori di una parte della riduzione dei costi di GFVM, conseguenti a maggiore diffusione di uso delle MPS</li> <li>➤ Prevedere meccanismi istituzionali di consultazione delle comunità locali al fine di anticipare le questioni critiche in relazione a interventi sul territorio e affrontarle con modifiche (ove possibile e necessario) o adeguate campagne di comunicazione</li> </ul>
---	--

<p style="text-align: center;"><b>PILLAR ECONOMICO</b></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Principali evidenze</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Linee di policy</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• rilevanti differenze nell’efficienza ed efficacia della GFVM tra le regioni e le aree urbane, anche se negli ultimi anni, alcuni territori in ritardo hanno mostrato un consistente recupero</li> </ul>	



<ul style="list-style-type: none"> <li>• rilevanti differenze regionali nella capacità di trattamento dei prodotti a fine vita, spiegata sia dalla dotazione di capacità produttiva, sia dall'efficienza della filiera del riciclaggio e in particolare della gestione della raccolta da parte di Enti locali e concessionari.</li> <li>• Per le PMI e le microimprese, l'efficiente GFVM non è una priorità, soprattutto a paragone di questioni come la competitività, l'aumento dei costi di produzione di rilievo strategico, il peso fiscale e amministrativo</li> <li>• Esistenza di alcune aziende (utilities pubbliche/aziende private) "best in class" in termini di tecnologie disponibili ed efficienza operativa; localizzazione di tali aziende nettamente prevalente nelle regioni centro-settentrionali/settentrionali.</li> <li>• La centralità della strategia di contenimento dell'immesso di prodotti e materiali nel mercato, attribuisce grande importanza all'innovazione di prodotto (eco-design), aprendo nuove aree di business ed allo stesso tempo, enfatizzando l'innovazione come fattore di competitività.</li> <li>• Il consolidamento di nuove aree di business favorirà l'affermazione di un nucleo consistente di nuove imprese, anche start-up; d'altro canto, l'ulteriore necessità di innovazione acuirà la non adeguatezza di quelle (generalmente, micro e PMI) non in grado di investire in modo significativo e prive di competenze organizzative. Si acuirà quindi il divario, tra aziende innovative di successo e le altre, con conseguenze anche sui divari dei sistemi produttivi a livello territoriale</li> <li>• Consistente potenziale di internazionalizzazione di medie e grandi aziende italiane eccellenti sia per installazione di impianti, sia per l'esportazione delle soluzioni tecnologiche e delle competenze gestionali; per molte di queste, si rileva, però, necessità di un'azione di "accompagnamento" da parte di soggetti istituzionali, in particolare nell'avvio delle relazioni con gli organismi pubblici competenti nei Paesi target</li> <li>• Mancanza di un meccanismo incentivante mirato sulle specificità degli obiettivi/necessità e concrete capacità delle PMI (sia manifatturiere ed edili, sia del commercio, sia della ristorazione)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rafforzare l'azione di coordinamento e controllo sugli enti locali che mostrano un persistente ritardo e aumento dei costi per i cittadini nella GFVM.</li> <li>➤ Attivare meccanismi automatici di sostegno finanziario alle PMI che investono in innovazione per: i) design eco-sostenibile; ii) allungamento della durabilità utile del prodotto; iii) efficientamento ambientale dei processi produttivi</li> <li>➤ Attivare percorsi amministrativi semplificati per la realizzazione di investimenti in impianti per la GFVM, in primis nelle regioni con maggiore deficit impiantistico</li> <li>➤ Affidare ad istituzione pubblica tecnica il compito di misurare l'impatto "olistico", di miglioramento netto sia ambientale e sociale e di fattibilità economica di misure di contenimento dell'immesso nel mercato e di GFVM</li> </ul>
--	---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persistente frammentazione ed eterogeneità degli operatori nella gestione dei rifiuti, e presenza ancora rilevante delle “gestioni in economia” direttamente in capo ai Comuni. Senza considerare queste ultime, Utilitas ha censito oltre 650 gestori. Le aziende quotate o controllate da Quotate servono solo il 15% del totale degli abitanti in Italia.</li> <li>• A livello internazionale, è già molto rilevante e per altro crescente la disponibilità di capitali indirizzati a finanziare progetti industriali di rilievo ambientale e anche specificatamente per l’economia circolare. Per l’attrazione di tali capitali è divenuto decisivo disporre di robusti sistemi di misurazione e rendicontazione del concreto valore ambientale e sociale creato, oltre alla sostenibilità economica dell’iniziativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Accompagnare il consolidamento del settore del riciclaggio, favorendo la crescita delle aziende con migliori performance ambientali e le aggregazioni eventualmente necessarie, anche attraverso il diretto coinvolgimento per un verso di Istituzioni finanziarie private o pubbliche, per l’altro di fondi di investimento</li> <li>➤ Sostenere l’espansione internazionale delle filiere del riciclaggio, favorendo il possibile coinvolgimento delle PMI</li> <li>➤ Favorire la creazione di <i>marketplace</i> strutturati in maniera tale da prevenire fenomeni speculativi sui prezzi della MPS</li> </ul>
--	--