



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide

LUISS



*SCUOLA* per le  
POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Martina Maggioni\***

*Economia circolare e gestione dei rifiuti: quale futuro per l'Italia?*

**A.A. 2020**

---

\*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

## **Sommario**

*1. Economia circolare e gestione circolare dei rifiuti: una nuova declinazione di sostenibilità - 2. La gestione integrata dei rifiuti in Italia - 2.1 prospettiva legislativa - 2.2 dati utili - 2.3 rifiuti e coronavirus - 3. Autonomia regionale o linea comune nazionale?*

## **Abstract**

La transizione energetica ed ambientale richiede una nuova forma mentis capace di sposare appieno l'idea di economia circolare e di valorizzazione dei rifiuti. In Italia allo Stato spettano funzioni di indirizzo e coordinamento per la gestione integrata, le Regioni hanno un ruolo di pianificazione ed autorizzazione, le Province hanno funzioni di controllo e i Comuni specificano livelli igienico-sanitari. Il quesito di ricerca dell'elaborato verte su quale sarà il futuro della gestione dei rifiuti: lo Stato dovrebbe delegare ulteriori poteri alle Regioni permettendo un'ulteriore differenziazione o sarebbe opportuno accentrare i poteri in materia?

## **1. Economia circolare e gestione circolare dei rifiuti: una nuova declinazione di sostenibilità**

Come più volte emerso dalle conferenze della Scuola di Politiche Pubbliche, in un mondo dove la disponibilità di materie prime si sta riducendo, la sfida ambientale si declina anche nel tentativo di incentivare la produzione di beni durevoli che, al termine del loro ciclo di vita utile possano essere riutilizzati o recuperati. La nostra Terra, casa amorevole, ci sta presentando un conto salato da pagare per le nostre scellerate azioni, per i nostri stili di vita insostenibili nel lungo periodo e per la nostra cecità di fronte ai drammatici cambiamenti climatici. Per questo motivo, il lemma «economia circolare» rimanda ad un modello, ad una visione sviluppata a livello concettuale ed attuabile a livello empirico tramite impegni istituzionali<sup>1</sup>, infrastrutturali, aziendali e sociali che permette di muovere un passo concreto verso una rivoluzione politica, culturale ed imprenditoriale senza precedenti.

Questo modello circolare di produzione e di consumo, le cui parole chiave sono condivisione, riutilizzo, ricondizionamento e riciclo dei materiali per renderli fruibili il più a lungo possibile, permette di estendere il ciclo di vita dei prodotti e, di conseguenza, ridurre scarti e rifiuti al minimo indispensabile. Il concetto di circolarità è rafforzato dal reinserimento nel ciclo economico dei componenti di qualsiasi prodotto che ha terminato la sua funzione, così che ogni parte costitutiva possa continuare ad essere sfruttata nel ciclo produttivo, generando nuovo valore.

Inevitabilmente, i principi cardine dell'economia circolare contrastano con il tradizionale modello economico lineare a cui siamo abituati e dal quale occorre, oggi più che mai,

---

<sup>1</sup> Non è un caso che nel Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi (DiTEI) del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare figurino, tra i quattro uffici di livello dirigenziale generale, la Direzione generale per l'economia circolare (ECi).

distaccarsi in termini non solo pratici, ma anche mentali. Lo schema «estrarre, produrre, utilizzare e gettare» non è più sostenibile.

Rendere pienamente operativo un sistema di economia circolare richiede, come accennato in precedenza, la partecipazione e l'impegno di diversi soggetti: i decisori politici sono chiamati ad offrire un'impalcatura solida su cui le imprese possano riprogettare i settori di produzione e fornitura, così da impiegare le giuste risorse – siano esse umane, materiali, finanziarie e tecnologiche – per prolungare la vita dei beni prodotti. Infine, questi nuovi beni concorrenziali a lunga durata potranno cambiare l'idea che ognuno di noi ha del consumo, facendo sì che la società intera si metta in marcia, lungo il sentiero della transizione sostenibile, per raggiungere il traguardo di una quotidianità ecocompatibile.

Tuttavia, affinché ciò si realizzi, occorre disincanto, poiché solo con azioni legislative mirate, rigidi standard cui conformarsi, vaste banche dati, ricerche sul campo e risorse pubbliche e private, potremo creare una fitta rete di conoscenza e comunicazione, per riuscire a persuadere i restii – imprese e singoli cittadini – a trasformare la propria mentalità ed i propri comportamenti, allineandoli con il paradigma dell'economia circolare.

Nel presente elaborato sarà mia cura focalizzare l'attenzione su una delle fasi che l'economia circolare sottende, ossia quella dei rifiuti, provando ad analizzare in che modo l'Italia si occupa di smaltimento e riciclo, capendo quali attori pubblici sono competenti in materia e ciò che occorre per sviluppare sempre più questo segmento dell'economia circolare. Nello specifico, come potrà il nostro paese garantire la valorizzazione dei rifiuti? È opportuno incrementare l'autonomia delle Regioni o ricorrere ad una linea comune redatta ed implementata a livello centrale, senza differenziazione alcuna?

Ogni nostra azione ha un impatto sull'ambiente e questi effetti, generalmente negativi, prendono il nome di «impronta ecologica». La nostra *carbon footprint* comprende anche i rifiuti che ognuno di noi genera nell'arco della propria vita. A tal riguardo, è stimato che un europeo produca, in media, 4,5 tonnellate di rifiuti, di cui la metà viene lasciata perire in discarica. Utilizzo il termine perire perché in natura tutto ciò che nasce – o viene prodotto – serve a soddisfare un determinato scopo e tutto ciò che diviene scarto si trasforma, a sua volta, in una nuova risorsa. Esiste un'armoniosa catena di vita che si autoalimenta, facendo sì che non esistano rifiuti. La società umana dovrebbe prendere esempio dalla *natura magistra vitae*, così da spezzare il meccanismo produzione-consumo-smaltimento e sostituirlo con un'economia circolare dei rifiuti, dove gli scarti vengono reinseriti nel circuito come «materie prime seconde».

I modelli di comportamento e consumo della società moderna non sono sostenibili nel lungo periodo, poiché portano all'aumento progressivo dei rifiuti. Pertanto, un'inversione di marcia è possibile con la gestione integrata dei rifiuti, che già da anni è stata adottata tramite normative europee e nazionali. Il termine gestione integrata rimanda ad un approccio organico e gerarchico allo stesso tempo, composto da varie attività che ottimizzano lo smaltimento dei rifiuti riducendo lo spreco di risorse naturali ed energia<sup>2</sup>.

Al fine di comprendere la rilevanza strategica dello smaltimento dei rifiuti, occorre, a mio avviso, chiarire alcune nozioni.

Con rifiuto si intende qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi. Questi si distinguono, ai sensi dell'art. 184, d.lgs. 152/2006, in rifiuti organici e rifiuti speciali (secondo le origini); in pericolosi e non pericolosi<sup>3</sup>(secondo le caratteristiche). I rifiuti urbani, ad esempio, provengono da nuclei domestici, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio, giardini e parchi. Generalmente sono biodegradabili, raccolti in modo differenziato<sup>4</sup> e la loro gestione è lasciata alla pubblica amministrazione sulla base di contributi fiscali. I rifiuti speciali derivano invece da attività produttive di industrie ed aziende. Sono gestiti da aziende autorizzate che rispondono alle complessità tecniche ed amministrative che l'intera filiera dello smaltimento di tali rifiuti attua. A maggior ragione, quando i rifiuti speciali sono etichettati come pericolosi, ossia contengono un'elevata concentrazione di sostanze inquinanti, agli enti che se ne occupano è richiesta la realizzazione di trattamenti che ne riducano la pericolosità e li rendano innocui.

Con il termine gestione dei rifiuti si intende la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, nonché il controllo di tali operazioni. La gestione dei rifiuti sottende pratiche come il riutilizzo, recupero, riciclaggio e smaltimento.

Un'operazione di riutilizzo fa sì che un prodotto venga reimpiegato per la stessa finalità per la quale era stato concepito<sup>5</sup>. Con recupero facciamo riferimento a operazioni il cui risultato sia permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile all'interno di un impianto o nell'economia in generale. Quando ciò non è possibile, il bene viene smaltito. Infine, quando i rifiuti sono

---

<sup>2</sup> Prevenzione-riduzione (dei rifiuti e della loro pericolosità), riutilizzo-riuso, riciclo (recupero di materia), recupero di energia e smaltimento definitivo (discarica).

<sup>3</sup> L'elenco CER2002 classifica alcune tipologie di rifiuti come pericolose o non pericolose fin dall'origine o in base alla concentrazione interna di sostanze pericolose e/o metalli pesanti.

<sup>4</sup> La raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico.

<sup>5</sup> 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 prende il nome di preparazione per il riutilizzo.

trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini, parliamo di riciclaggio<sup>6</sup>.

I rifiuti raccolti in modo differenziato possono essere trattati tramite riciclaggio o compostaggio. Quest'ultimo si applica alle frazioni umide di rifiuti ed è una tecnologia biologica che, non a caso, sfrutta un processo di bio-ossidazione. I rifiuti indifferenziati possono essere sottoposti a trattamenti a freddo o a caldo, piuttosto che essere conferiti in via diretta in discarica. Il principale tipo di trattamento a freddo è il trattamento meccanico-biologico (TMB) in grado di separare la porzione organica e riciclabile dai rifiuti, così da ridurre l'utilizzo di discariche ed inceneritori, inquinando di meno. Inoltre, il TMB può essere utilizzato per ricavare da rifiuti organici non pericolosi e da rifiuti speciali non pericolosi il così detto combustibile solido secondario (CSS).

Il trattamento termico dei rifiuti è distinto da tre processi base: combustione, pirolisi e gassificazione. La prima tecnica utilizza forni inceneritori che prendono il nome di termovalorizzatori quando sono in grado di recuperare il calore sviluppato durante la combustione ed utilizzarlo per produrre energia termica e/o elettrica<sup>7</sup>. Tuttavia, gli inceneritori e i termovalorizzatori producono ceneri e scorie solide, dunque rifiuti speciali altamente tossici che richiedono un apposito processo di smaltimento. La pirolisi dei rifiuti comporta, invece, la decomposizione termochimica di materiali organici tramite il riscaldamento in condizioni anossiche, cioè in mancanza di ossigeno. Questa tecnica può essere applicata con notevoli risultati su legname e residui legnosi di potatura o provenienti dall'industria agro-alimentare ed è al momento studiata per realizzare biocarburanti di seconda generazione<sup>8</sup>. Per concludere, gli impianti di gassificazione convertono un combustibile solido in un combustibile gassoso (*syngas*) che può acquisire valore a seconda del modo in cui è utilizzato<sup>9</sup>. Gli impianti gassificatori sono ancora poco diffusi e il loro uso è limitato a specifiche tecnologie di rifiuti, come plastiche, pneumatici, scarti legnosi o agricoli. L'ultima fase delle operazioni di gestione dei rifiuti è lo smaltimento in discarica<sup>10</sup>. Occorre notare che tale pratica non dovrebbe essere la modalità standard, ma solo un'opzione residuale per eliminare gli scarti delle attività di riciclo. Tuttavia, nel nostro paese troppi sono i rifiuti conferiti in discarica senza prima passare per trattamenti a freddo o a caldo.

---

<sup>6</sup> Il riciclaggio include il trattamento di materiale organico, ma non il recupero di energia.

<sup>7</sup> Il rendimento energetico di un termovalorizzatore è compreso tra il 19 e il 27% nel caso di sola produzione di energia elettrica. Può raggiungere l'84% nel caso di produzione elettrica e termica.

<sup>8</sup> I biocarburanti di seconda generazione sono prodotti con tecniche di produzione che non comportano cambi di destinazione agricola o sottrazione di terreno agricolo alla produzione alimentare.

<sup>9</sup> Tipicamente per la produzione combinata di energia elettrica e calore.

<sup>10</sup> L'ordinamento italiano prevede discariche per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi.

## **2. La gestione integrata dei rifiuti in Italia**

### **2.1 prospettiva legislativa**

Il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 contiene le principali norme che regolano la disciplina ambientale ed ha un ampio ambito di applicazione, tra cui la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati (parte quarta)<sup>11</sup>. Con il D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, cinque nuovi articoli sono stati introdotti, rimarcando i principi tradizionali che regolano la normativa ambientale dell'Unione Europea, diventando, a loro volta, principi dell'ordinamento nazionale. Tra questi, l'articolo di maggior interesse per le tematiche trattate nella Scuola è il 3 quinquies, dedicato ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione nei rapporti Stato – Regioni. Ai sensi dell'art. 179, il tema della prevenzione e riduzione della produzione e nocività dei rifiuti emerge come una priorità – della normativa e della politica stessa – realizzabile tramite lo sviluppo di tecnologie pulite, la messa a punto e l'immissione sul mercato di prodotti concepiti per contribuire il meno negativamente possibile sull'ambiente circostante e lo sviluppo di tecniche appropriate per eliminare sostanze pericolose nei rifiuti. Consapevoli di quanto i programmi di prevenzione siano fondamentali nel dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti, per garantire l'attuazione di tali politiche prioritarie nell'ambito della gerarchia di gestione è stato disposto che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adottasse, entro il 2012, un Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti da integrare, tramite indicazioni, nei piani regionali di gestione dei rifiuti<sup>12</sup>.

L'art.180 del precitato Decreto Legislativo, relativo alla prevenzione della produzione dei rifiuti, rimanda l'attenzione ad una serie di strumenti economici e consensuali quali azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, eco-bilanci, sistemi di certificazione ambientale, analisi del ciclo di vita dei prodotti, uso di sistemi di qualità e lo sviluppo del sistema di marchio ecologico, così da valutare correttamente l'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente.

Spostando l'attenzione sul riparto di competenze tra Stato, Regioni, Province e Comuni, l'art. 195 stabilisce come le «funzioni di indirizzo e coordinamento necessarie all'attuazione della parte quarta del decreto» spettino allo Stato, così come «la definizione dei criteri generali e

---

<sup>11</sup> Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art.1

<sup>12</sup> Altre misure per promuovere la prevenzione sono riportate all'art. 180-bis del D. Lgs.152/2006, che incarica le pubbliche amministrazioni di promuovere iniziative per favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti. Per citare alcuni esempi: l'adozione di strumenti economici, di misure educative, di accordi di programma e criteri di valutazione per l'affidamento di contratti pubblici basati sulle caratteristiche ambientali e sul contenimento dei consumi energetici

delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, nonché l'individuazione dei fabbisogni per lo smaltimento dei rifiuti sanitari, anche al fine di ridurre la movimentazione»; «l'adozione di criteri generali per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti»; «l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare»; «la determinazione di criteri generali (...) ai fini della elaborazione dei piani regionali, delle linee guida per la individuazione degli Ambiti territoriali ottimali».

Alle Regioni spetta, ai sensi dell'art.196, principalmente un ruolo pianificatorio, autorizzativo, e di natura normativa: «predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento (...) dei piani regionali di gestione dei rifiuti»; «la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti»; «l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate di propria competenza» e «l'approvazione dei progetti di nuovi impianti».

Alle Province vengono delegati poteri di controllo e verifica sia su attività di bonifica, sia di gestione, intermediazione, commercio di rifiuti e violazioni (art.197). Con il Decreto Ronchi, nelle Province sono individuati gli ambiti territoriali ottimali (ATO), soggetti istituzionali che mirano a realizzare un sistema integrato ed unitario di gestione del servizio d'igiene urbana, secondo criteri di efficienza, efficacia e economicità, superando la logica della frammentazione gestionale per ambiti comunali. Stando a quanto prescritto dal comma 7 dell'art. 200 TUA, è prevista la possibilità che le Regioni adottino modelli di gestione alternativi a quello degli ATO, purché il piano adottato sia funzionale a garantire il superamento della frammentazione nella gestione del servizio, ai fini di realizzarne l'efficienza dal punto di vista ambientale. Alcune Regioni, come la Lombardia, hanno usufruito della possibilità offerta dalla norma e hanno lasciato la responsabilità della gestione in capo ai Comuni<sup>13</sup>. Questi ultimi «concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti» per garantire adeguatezza igienico-sanitaria e varie modalità di raccolta, trasporto, pesata ed assimilazione di rifiuti (D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art.198).

Per concludere questo *excursus* legislativo, la normativa vigente è imperniata sul principio di unicità della gestione integrata dei rifiuti. Inoltre, nonostante l'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011 e l'art. 34 del D.L. n. 179/2012, convertito in legge (n. 221/2012), abbiano imposto alle Regioni l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti sulla base di ambiti o bacini ottimali, in particolare per ciò che riguarda la scelta della forma della gestione, la determinazione della tariffa all'utenza, l'affidamento del servizio e il relativo controllo, è

---

<sup>13</sup> Report AGCM, indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, 2014, p.15

fondamentale notare come ogni disposizione regionale che conduce ad una nuova frammentazione della gestione del servizio è in contrasto con quanto previsto dalla legge, precisamente dall'articolo 200 TUA (Report AGCM).

## 2.2 dati utili

Focalizzando ora l'attenzione sulla produzione di rifiuti urbani nel nostro territorio, stando ai dati ISPRA 2019, tutte le Regioni, eccezion fatta per Marche, Molise e Sicilia, hanno incrementato la produzione di rifiuti urbani tra il 2017 e 2018. I minori valori di produzione pro capite si registrano, nel 2018, per Basilicata, Molise e Calabria. Nello stesso anno la più alta percentuale di raccolta differenziata si è registrata in Veneto (73,8%), Trentino-Alto Adige (72,5%) e Lombardia (70,7%). Superano l'obiettivo fissato dalla normativa per il 2012 le Marche (68,6%), l'Emilia-Romagna (67,3%), la Sardegna (67%) e Friuli-Venezia Giulia (66,6%). Guardare ai dati è fondamentale per comprendere quali strategie adottare in futuro e capire se occorra implementare nuove *policies* o meno. Nel dettaglio, gli indicatori per la raccolta differenziata regionale delle singole frazioni merceologiche rimarcano una tendenza costante in base alla quale tutte le regioni del Nord, eccetto la Liguria, si collocano al di sopra della media nazionale di raccolta pro capite, pari a 291 chilogrammi per abitante per anno (2018 come anno di riferimento). Valori ben più bassi caratterizzano il Meridione<sup>14</sup>.

Con riferimento ai rifiuti urbani, il disposto dell'articolo 182-bis del d.lgs. n. 152/2006 prevede il raggiungimento di un livello di autosufficienza in smaltimento e trattamento, tramite la realizzazione di una rete impiantistica integrata nell'ambito territoriale ottimale. Ciononostante, problema tutt'oggi diffuso è la movimentazione di rifiuti verso destinazioni extraregionali. Occorre dunque notare come il movimento transfrontaliero dei rifiuti sia un importante indicatore per valutare criticità e potenzialità della gestione dei rifiuti a livello nazionale. Procedendo per ordine, nel 2018 il 94% dei rifiuti urbani smaltiti in discarica è stato sottoposto a trattamento prima dello smaltimento. Percentuale elevata e soddisfacente, resa possibile dai 646 impianti operativi di gestione dei rifiuti urbani. Di questi, 339 sono dedicati al trattamento della frazione organica della raccolta differenziata (281 impianti di compostaggio, 35 di trattamento integrato aerobico/anaerobico e 23 di digestione anaerobica), 131 effettuano trattamento intermedio di tipo meccanico o meccanico biologico, 127 sono gli impianti di discarica, 38 di incenerimento e 11 gli impianti industriali che effettuano il coincenerimento dei rifiuti urbani. Sempre nel 2018, i rifiuti smaltiti in discarica senza essere

---

<sup>14</sup> Calabria (182 chilogrammi), Basilicata (167 chilogrammi), Molise (146 chilogrammi) e Sicilia (135 chilogrammi).



stati sottoposti ad un trattamento preventivo sono stati circa 375 mila, con una riduzione del 19% dall'anno precedente. Volgendo ora l'attenzione alle Regioni, in base alle loro diverse forme di gestione, diversi sono i risultati. Infatti, in presenza di un ciclo integrato dei rifiuti e di un parco impiantistico ben sviluppato, il ricorso alla discarica viene significativamente tagliato: in Lombardia lo smaltimento in discarica è ridotto al 4% dei rifiuti prodotti, in Friuli-Venezia Giulia al 7%, in Trentino-Alto Adige al 9% ed in Veneto al 14%. Inoltre, in queste Regioni la raccolta differenziata è pari, rispettivamente, al 70,7%, 66,6%, 72,5% e 73,8%, con consistenti quote di rifiuti trattate in impianti di incenerimento con recupero di energia. Scenario diametralmente opposto è quello del Sud Italia dove inadeguatezza e mancanza di impianti portano ad un esteso ricorso allo smaltimento in discarica e Sicilia, Lazio e Campania non riescono a chiudere il ciclo di smaltimento all'interno del proprio territorio (Report AGCM, indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, 2014).

Detto ciò, vorrei muovere due osservazioni concatenate, forse scontate, ma bisognose di essere ripetute: per realizzare obiettivi di qualsiasi natura, specialmente inerenti all'ecosostenibilità, la presenza di infrastrutture è imprescindibile. Inoltre, laddove c'è una maggior concentrazione di impianti operativi, fenomeni di importazione dei rifiuti si realizzano con più frequenza. Il Veneto importa un quantitativo di frazioni organiche di circa 548 mila tonnellate, pari al 32,8% del totale lavorato in loco. Questi flussi provengono principalmente da Campania, Toscana e Lazio. La Lombardia importa oltre 392 mila tonnellate e riceve i maggiori flussi dall'Emilia Romagna e dal Piemonte.

Seppur nella lista di Regioni "esportatrici" di rifiuti figurino anche territori nordici, le capofila del fenomeno sono Campania e Lazio, poiché il numero di impianti non è adeguato ai quantitativi prodotti.

### **2.3 rifiuti e coronavirus**

Il settore della gestione e del trattamento dei rifiuti, che sembra procedere in bilico tra difficoltà economiche e sociali, potrebbe perdere del tutto l'equilibrio a causa di un nuovo pericolo: il covid-19. Questo virus potrebbe infatti portare ad una pericolosa saturazione degli impianti di riciclo e recupero, minando le buone pratiche di rivalutazione degli scarti.

Ad avvalorare ancor di più questi timori sono state le misure urgenti di contenimento del contagio istituite il 9 marzo 2020 dal Governo. Nel DPCM non è stata esplicitata l'attività di gestione dei rifiuti, seppur questa appartenga, come affermato dalla Regione Lombardia, alla categoria di «servizi pubblici essenziali che non possono essere interrotti dall'emergenza coronavirus». Tuttavia, la medesima Regione ha dovuto fornire ulteriori chiarimenti in merito

ai centri di raccolta comunali che, essendo parte del servizio di igiene urbana, devono essere riorganizzati per assicurare le nuove misure di sicurezza, senza però essere chiusi ed interrompere un servizio pubblico. Sfortunatamente, la stessa logica non è stata applicata ai centri di riuso, che hanno dovuto tenere abbassate le saracinesche.

Distaccandoci dall'ottica regionale ed assumendo una visione d'insieme, due sono i "nuovi" rifiuti inquinanti e potenzialmente dannosi: mascherine e guanti. Entrambi si sommano, tristemente, ad un incremento nella produzione di plastica monouso che dallo scorso anno iniziava ad essere sempre meno usata, grazie a politiche aziendali *green* che influenzavano anche i consumatori. Ad oggi, purtroppo, la strada *green* sembra subire un rallentamento. Stando ai dati ISMEA, durante la "fase 1" il consumo di prodotti alimentari confezionati è aumentato del 18% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Con la "fase 2" è poi aumentato l'asporto di bar e ristoranti, che preferiscono il bicchierino di plastica alla solita tazzina. Per non parlare poi di guanti e mascherine monouso, che nel proteggerci contro il virus, non proteggono di certo l'ambiente, a maggior ragione quando individui carenti di senso civico scelgono di abbandonarli in mezzo alla strada. Il rischio è concreto, così come gli allarmi carichi di preoccupazione. Secondo il rapporto "Imprese aperte, lavoratori protetti" del Politecnico di Torino, dalla fase 2 in poi avremo bisogno di circa un miliardo di mascherine, mezzo miliardo di guanti e oltre 9 milioni di litri di gel igienizzante al mese. I numeri sono da capogiro, i danni precipuamente ambientali, le risposte su nuovi modelli di gestione di tali rifiuti tardano ad arrivare.

### **3. Autonomia regionale o linea comune nazionale?**

Scarsità impiantistiche determinano più che mai un incremento nei costi di gestione per i rifiuti urbani e speciali, specialmente nelle aree del centro-sud, generando poi ricadute negative sui cittadini ed imprese. Tuttavia, ai dati del 2017, la gestione dei rifiuti in Italia rende circa 28 miliardi di euro e dal 2010 al 2017 c'è stato un aumento del 16,3% del costo complessivo. Inoltre, il valore aggiunto generato dalle eco industrie nel 2017 è pari a 36 miliardi di euro<sup>15</sup>.

Esistono numeri incoraggianti, così come esiste la volontà di cittadini, imprese e correnti politiche di creare un approccio razionale capace di coniugare la realtà nazionale ad obiettivi ecosostenibili. In Italia si può percorrere la strada dell'economia circolare senza che sia un mero slogan, ma occorre partire da gesti concreti, da politiche pubbliche che in primis

---

<sup>15</sup> rapporto ISTAT "Il conto dei beni e servizi ambientali - Stima del valore delle attività del settore delle "ecoindustrie" Anni 2014-2017

intervengano sulla disomogeneità nella localizzazione degli impianti di gestione, sull'aumento della capacità di questi impianti di riciclo, recupero e smaltimento e *policies* che sappiano rendere lo smaltimento in discarica residuale.

Si deve e si può partire dal territorio, da ogni singola Regione, favorendo nuove attività che tolgano suolo fertile a smaltimenti abusivi ed altre pratiche alquanto opache.

Inoltre, investire in infrastrutture nel settore dei rifiuti significherebbe muovere un passo concreto verso sviluppo ed occupazione, promuovendo sane dinamiche concorrenziali tra operatori incentivati a raggiungere innovazione ed efficienza. Così facendo, una palpabile soddisfazione aleggerebbe tra società civile, istituzioni e mondo imprenditoriale.

Più nel dettaglio, occorrerebbe incrementare la raccolta differenziata, specialmente nel centro-sud; porre limiti legali al conferimento in discarica; realizzare nuovi impianti di trattamento specialmente della frazione organica nel centro-sud ed istituire impianti di digestione anaerobica nel medesimo territorio; promuovere la creazione di impianti di recupero energetico od ampliare le capacità di quelli già esistenti.

Detto ciò, per rispondere alla domanda posta dall'elaborato, cioè comprendere quale strada sia percorribile in futuro, una centrale o una decentralizzata, mi ritrovo a non avere una risposta netta ed universale. Quando si parla di *governance*, in qualsiasi settore, esiste sempre un doppio livello che vive in simbiosi. Da un lato c'è la presenza di istituzioni centrali che fissano principi ed obiettivi, dall'altro lato c'è la dimensione territoriale, che implementa politiche di cambiamento.

Senza ombra di dubbio lo Stato italiano dovrebbe semplificare il quadro burocratico ed elaborare una prospettiva audace di lungo termine, con obiettivi chiari, scanditi nel tempo e seguiti da sanzioni in caso di disattese aspettative. Occorrerebbero poi incentivi e defiscalizzazioni nei confronti di acquisto e commercio di beni riutilizzabili.

Le Regioni dovrebbero essere ancora più presenti, con una gestione più attenta e specifica, con un'accelerazione di investimenti negli impianti di smaltimento, perché sono "impianti maturi", destinati ad evolversi e a ricoprire un ruolo sempre più vitale nel paradigma della *circular economy*.

Eppure, all'interno delle Regioni servirebbe un'analisi ancor più dettagliata. Infatti, gestire razionalmente i rifiuti significa rendersi conto di quanto la stessa realtà regionale appaia eccessivamente estesa. Potremmo e dovremmo spostare la lente sugli enti locali, pensare a Province e Comuni, a maggior ragione sapendo che la gestione deve essere calibrata al numero di impianti presenti, che a loro volta devono corrispondere al fabbisogno dell'ente pubblico territoriale di riferimento.