

# RIGENERAZIONE E RIUSO: IL MIGLIOR RIFIUTO È QUELLO NON PRODOTTO.

## Laboratorio SPL Collana Ambiente

### ABSTRACT.

Prevenzione e preparazione al riuso si collocano all'apice della gerarchia dei rifiuti. Iniziative capaci non solo di creare benefici ambientali ed economici, ma anche di sostanziare un cambio di prospettiva che punta ad allungare la vita dei beni e a responsabilizzare ogni attore della filiera. Misure di politica fiscale e incentivazione possono svolgere un ruolo trainante sul vertice della gerarchia dei rifiuti, così come i processi di integrazione orizzontale e verticale tra gli operatori della filiera del riuso.

*Prevention and preparation for reuse are at the top of the waste hierarchy. Initiatives capable not only of creating environmental and economic benefits, but also of substantiating a perspective change which aims to extend the life of goods and to make every actor in the supply chain responsible. Fiscal policy and incentive measures can play a driving role at the top of the waste hierarchy, as well as the processes of horizontal and vertical integration between the operators of the reuse chain.*

**Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Antonio Pergolizzi, Nicolò Valle**

Si ringrazia il Dott. Paolo Azzurro per il contributo fornito alla redazione del *Position Paper*

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano ([www.refricerche.it](http://www.refricerche.it))

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siram, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, Abbanoa, CAF, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG, DECO, Acque Bresciane, Coripet, Acqua Pubblica Sabina, CONAI

---

## GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 175 - Acqua&Rifiuti** - La pianificazione di sostenibilità: pilastro della strategia aziendale, marzo 2021
- n. 174 - Acqua&Rifiuti** - La "spinta gentile": riforma a costo zero, marzo 2021
- n. 173 - Acqua** - Water 4.0: la rivoluzione digitale nel servizio idrico integrato, febbraio 2021
- n. 172 - Acqua&Rifiuti** - La bioeconomia, l'acqua e i rifiuti: un nuovo modo di produrre e consumare, febbraio 2021
- n. 171 - Rifiuti** - "Certificati del riciclo". L'anello mancante, gennaio 2021
- n. 170 - Istituzioni** - PNRR: la ripresa passa dall'acqua e dai rifiuti, gennaio 2021
- n. 169 - Acqua** - Rating di sostenibilità: le peculiarità del servizio idrico, dicembre 2020
- n. 168 - Rifiuti** - Il ruolo del *Waste-To-Energy* nella transizione verde, dicembre 2020
- n. 167 - Rifiuti** - Mezzogiorno e infrastrutture per gestire i rifiuti. Un nuovo paradigma di sviluppo industriale, novembre 2020
- n. 166 - Acqua** - Cittadini dell'acqua. Desideri e aspirazioni degli utenti del servizio idrico, novembre 2020

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [Laboratorioref.it](http://Laboratorioref.it)

---

## LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

## PREMESSA

Riutilizzo, riparazione, rigenerazione e preparazione al riutilizzo si collocano ai primi posti della c.d. "gerarchia dei rifiuti" e rappresentano l'essenza più profonda dell'economia circolare, essendo capaci di generare, allo stesso tempo, benefici ambientali ed economici. Il D.Lgs. 116/2020<sup>1</sup> ne ha compreso almeno in parte l'importanza e ha provato a disciplinarne meglio alcuni aspetti, anche tramite l'armonizzazione con i diversi modelli organizzativi, tra cui quello della responsabilità estesa del produttore<sup>2</sup>.

Collocandosi però in una sorta di "terra di mezzo" tra il mondo dei *rifiuti* e quello dei *non rifiuti*, finora ne hanno pagato dazio, soffrendo di un eccesso di informalità, carenza di capacità organizzative e imprenditoriali, relegate al ruolo di comprimarie. Un paradigma che appare destinato a mutare con l'incedere della c.d. "transizione verde".

Riuso e preparazione per il riutilizzo sono utili per almeno quattro motivi:

1. **riducono la produzione e la movimentazione dei rifiuti**, con benefici netti sull'intero ciclo di vita dei prodotti;
2. **incentivano l'innovazione**, contribuendo a ridurre l'uso di materie prime vergini (con annessi problemi di accesso ai materiali considerati strategici – *terre rare* su tutti);
3. contribuiscono ad **allungare l'utilità economica** dei prodotti e dei servizi;
4. sono attività **labor intensive**, ovvero capaci di generare occupazione e di riposizionare competenze e *know-how* verso produzioni alternative, rimediando almeno in parte agli esiti della delocalizzazione produttiva.

Rispetto alle altre opzioni meno preferibili della gerarchia dei rifiuti, come il riciclo o il recupero energetico, **riuso e preparazione al riutilizzo richiedono un cambio di approccio**, dove l'attenzione si sposta su tutto il ciclo di vita del bene, dalla progettazione (*ecodesign*) alla scelta dei materiali e del modello di business, passando dalle pratiche di confezionamento e distribuzione, per arrivare al suo fine vita, quindi alla possibilità che attraverso processi di riparazione, rigenerazione, *upgrading*, disassemblaggio, il prodotto o parti del prodotto possano continuare a svolgere la stessa funzione o funzioni differenti all'interno di un nuovo prodotto.

Se fino ad ora un vero e proprio cambio di approccio sembra non aver preso piede, le premesse per una prossima diffusione delle pratiche di prevenzione e dei modelli del riutilizzo nel nostro Paese sembrano esserci, e di conseguenza si potrebbe innescare anche un percorso di crescita economica del comparto.

<sup>1</sup> D.lgs. 3 settembre 2020, n. 116. Attuazione della Direttiva (UE) 2018/851 che modifica la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della Direttiva (UE) 2018/852 che modifica la Direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

<sup>2</sup> Per esempio, l'Art. 3 del D.Lgs. 116/2020 prevede che i regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti con appositi decreti ministeriali, oltre a prevedere "misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti e dei loro componenti volta a ridurre gli impatti ambientali e la produzione di rifiuti" incoraggia "lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e componenti dei prodotti adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti. Le misure tengono conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo".

## LE STRATEGIE PER INCREMENTARE LA CIRCOLARITÀ

STRATEGIES			
Circular economy	Smarter product use and manufacture	R0 Refuse	Make product redundant by abandoning its function or by offering the same function with a radically different product.
		R1 Rethink	Make product use more intensive (e.g. by sharing product).
		R2 Reduce	Increase efficiency in product manufacture or use by consuming fewer natural resources and materials.
	Extend lifespan of product and its parts	R3 Reuse	Reuse by another consumer of discarded product which is still in good condition and fulfils its original function.
		R4 Repair	Repair and maintenance of defective product so it can be used with its original function.
		R5 Refurbish	Restore an old product and bring it up to date.
		R6 Remanufacture	Use parts of discarded product in a new product with the same function.
	Useful application of materials	R7 Repurpose	Use discarded product or its parts in a new product with a different function.
		R8 Recycle	Process materials to obtain the same (high grade) or lower (low grade) quality.
R9 Recover		Incineration of material with energy recovery.	
Linear economy			

Fonte: *Circular economy: measuring innovation in product chains*

Le principali leve che potrebbero favorire la diffusione della prevenzione e del riutilizzo in Italia sono tre:

1. il nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare, promosso dalla Commissione UE;
2. il nuovo Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti, che il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) dovrà redigere;
3. la regolazione ARERA nel settore dei rifiuti urbani.

Ciascuno dei tre attori, a livello comunitario e nazionale, potrà giocare un ruolo chiave nel tentativo di arrivare all'auspicato *decoupling* tra sviluppo economico e produzione di rifiuti/consumo di risorse naturali.

Se il Piano d'Azione rappresenta la strategia UE che dovrà indirizzare l'industria verso l'immissione al consumo di prodotti durevoli e più facilmente riutilizzabili e/o riparabili, **il Programma di Prevenzione e la regolazione ARERA potranno incentivare la diffusione di buone pratiche** a livello regionale e locale, dal punto di vista del cittadino e delle imprese.

## IL CONFINE TRA "RIFIUTO" E "PRODOTTO"

**Riutilizzo e preparazione al riutilizzo**, come detto, si collocano al vertice della gerarchia dei rifiuti. I due concetti sono stati introdotti dalla Direttiva Quadro (*Framework Directive*) 2008/98/CE<sup>3</sup>, precisando che se con il termine **riutilizzo** si intende "qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti", con quello di **preparazione per il riutilizzo** si intendono invece tutte "le operazioni di controllo, pulizia, e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento"<sup>4</sup>. Entrambe le definizioni sono state recepite dal D.Lgs. 152/2006, il c.d. "Testo unico dell'Ambiente" (TUA), all'Art. 183.

Il contesto sovranazionale di riferimento sia per la *preparazione* che per il *riutilizzo* è quello indicato dagli impegni assunti con l'Agenda 2030 dell'ONU, nella quale l'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a "ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclaggio e il riutilizzo" entro il 2030<sup>5</sup>.

Il riutilizzo riguarda il "prodotto", la preparazione per il riutilizzo il "rifiuto"

La differenza tra il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo sta nel fatto che se **il riutilizzo riguarda un prodotto o una componente che non è rifiuto** e si colloca, dunque, nell'ambito della prevenzione, **la preparazione per il riutilizzo riguarda un prodotto o una componente diventato rifiuto**. Solo quest'ultima può essere considerata a rigore una delle forme di recupero, necessitando quindi di un'autorizzazione al trattamento ai sensi del TUA (Parte IV).

Diverso è il caso delle attività quali la **riparazione** e il **remanufacturing (rigenerazione)**, che rientrano nell'insieme delle attività di prevenzione rispetto alla produzione di rifiuti, e **che non sono codificate nel TUA**. Si tratta di operazioni che, come il riutilizzo, riguardano a tutti gli effetti dei prodotti, non dei rifiuti, e che pertanto potrebbero essere collocate nel "gradone" più alto della piramide che configura l'ordine gerarchico nella gestione dei rifiuti (quindi la prevenzione *tout court* di rifiuti).

### GERARCHIA DEI RIFIUTI: IL CONFINE TRA "RIFIUTO" E "PRODOTTO"

Strategie e principali attività corrispondenti



Fonte: Laboratorio REF Ricerche

<sup>3</sup> Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune Direttive, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. L312 del 22 novembre 2008.

<sup>4</sup> Art. 3, punti 1-17.

<sup>5</sup> Obiettivo di sviluppo sostenibile (*Sustainable development goals* - SDGs nell'acronimo inglese) al punto 12.5.

La **preparazione per il riutilizzo** gravita, invece, all'interno del quadro normativo riservato ai rifiuti. Quindi, si applicano anche in questo caso i criteri generali per la cessazione della qualifica di rifiuto (di cui all'Art. 184-ter del TUA)<sup>6</sup>, che definiscono quando un rifiuto cessa di essere tale<sup>7</sup>.

A differenza del sottoprodotto, che non assume mai la qualifica di rifiuto (a patto che siano rispettate le condizioni definite all'Art. 184-bis del TUA), gli oggetti/materiali che sono diventati rifiuti possono acquisire di nuovo lo "status" di prodotti in esito a operazioni di recupero (inclusa la preparazione per il riutilizzo). **L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano (o meno) i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto**<sup>8</sup>.

Il "nuovo" TUA incoraggia fortemente la preparazione al riutilizzo e il riutilizzo...

Proprio per i benefici ambientali che li caratterizzano, la preparazione al riutilizzo e il riutilizzo sono anche attività fortemente incoraggiate nel TUA, soprattutto nella nuova versione garantita dal D.Lgs. 116/2020.

In effetti, nell'ambito del nuovo **Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti previsto dall'Art. 180** (*Prevenzione della produzione di rifiuti*), compaiono quelle misure atte a incoraggiare "la progettazione, la fabbricazione e l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, [...], scomponibili, riparabili, riutilizzabili e aggiornabili nonché l'utilizzo di materiali ottenuti dai rifiuti nella loro produzione"; e ancora, si incoraggiano le misure per "il riutilizzo di prodotti e la creazione di sistemi che promuovono attività di riparazione e di riutilizzo [...]"<sup>9</sup>.

**Il nuovo Art. 181**, nel tentativo di armonizzare l'intero quadro di riferimento delle attività dirette alla *preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti*, come primo atto assegna a tutti gli enti competenti, dal MiTE alle Regioni, fino agli Enti di Governo d'Ambito Territoriale Ottimale (EGATO), quindi ai singoli Comuni laddove gli EGATO non sono costituiti, il compito di adottare "modalità autorizzative semplificate nonché le misure necessarie [...] per promuovere la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti, il riciclaggio o altre operazioni di recupero, in particolare incoraggiando lo sviluppo di reti di operatori per facilitare le operazioni di preparazione per il riutilizzo e riparazione [...]". Inoltre, ai già citati regimi di responsabilità estesa del produttore si chiede di adottare "le misure necessarie per garantire la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di rispettiva competenza", con il chiaro intento di rafforzare in questo modo la sinergia con i regimi di privativa.

<sup>6</sup> Per maggiori approfondimenti, si rimanda al *Position Paper* n. 118 del Laboratorio REF Ricerche: "L'End of Waste primo tassello di una politica industriale", maggio 2019.

<sup>7</sup> Secondo il comma 1 dell'Art. 184-ter del D.Lgs. 152/2006, un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfa criteri specifici da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: "a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana".

<sup>8</sup> Non sempre, peraltro, i Centri di raccolta di cui all'Art. 183 c.1, lett. mm) del D.Lgs. 152/2006, prevedono delle aree per la riparazione (*testing*, riparazione e restauro – TRR), dove i beni arrivati e classificati come rifiuti dopo le operazioni di riparazioni e/o di igienizzazione e controllo possono perdere tale qualifica. Naturalmente, le operazioni di TRR dovranno sempre svolgersi in aree separate rispetto a quelle destinate allo stoccaggio dei rifiuti in modo da garantirne una gestione rispettosa di tutte le prescrizioni tecniche. I Centri di raccolta nell'ottica del legislatore rimangono, dunque, una alternativa al trattamento, con la capacità di contenere i costi in capo all'operatore di riferimento per le frazioni destinate al riuso. Queste strutture non sono accostabili a quelle specificamente dedite alla riparazione – con opifici dotati di attrezzature e macchine – come capita soprattutto nel caso degli elettrodomestici. Infatti, l'Art. 6 del D.M. 8 aprile del 2008 stabilisce che "all'interno del centro di raccolta non possono essere effettuate operazioni di disassemblaggio di rifiuti ingombranti e di apparecchiature elettriche ed elettroniche", fissando in un massimo di due mesi la durata del deposito di ciascuna frazione merceologica conferita al centro.

<sup>9</sup> In aggiunta, la lettera e) incoraggia "la disponibilità di pezzi di ricambio, i manuali di istruzioni e di manutenzione, le informazioni tecniche o altri strumenti, attrezzature o software che consentano la riparazione e il riutilizzo dei prodotti senza comprometterne la qualità e la sicurezza".

Dal lato della logistica, il D.Lgs. 116/2020 affida agli EGATO ovvero ai Comuni il compito di *"individuare appositi spazi, presso i centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm), per l'esposizione temporanea, finalizzata allo scambio tra privati, di beni usati e funzionanti direttamente idonei al riutilizzo"*. Ancora, *"nei centri di raccolta [...] possono anche essere individuati spazi dedicati alla prevenzione della produzione di rifiuti, con l'obiettivo di consentire la raccolta di beni da destinare al riutilizzo, nel quadro di operazioni di intercettazione e schemi di filiera degli operatori professionali dell'usato autorizzati dagli enti locali e dalle aziende di igiene urbana"*. È evidente che il perimetro rimane quello della prevenzione nella produzione dei rifiuti, mentre le potenzialità di mercato si possono solo intuire sullo sfondo.

**Occorre un input  
per costruire filiere  
del riuso  
organizzate**

Sotto quest'ultimo aspetto, il limite principale è ancora rappresentato dal **mancato input alla costruzione di filiere organizzate del riuso, sia verticalmente sia orizzontalmente, cioè filiere in grado di integrare il lavoro dei soggetti gestori con gli operatori professionali del riuso al fine dell'estrazione del massimo possibile di valore**. Intercettare flussi di beni mobili durevoli e in generale potenzialmente riparabili/riutilizzabili rappresenta solo il primo passo, che dovrebbe essere seguito da una catena del valore in cui i diversi attori possano integrarsi al fine di trasformare i mercati dell'usato in mercati davvero competitivi, pienamente regolari e meglio distribuiti territorialmente. **La professionalità degli operatori dell'usato dovrebbe, dunque, innestarsi nel servizio di raccolta e di selezione, dando il proprio contributo nel migliorare la catena del valore**.

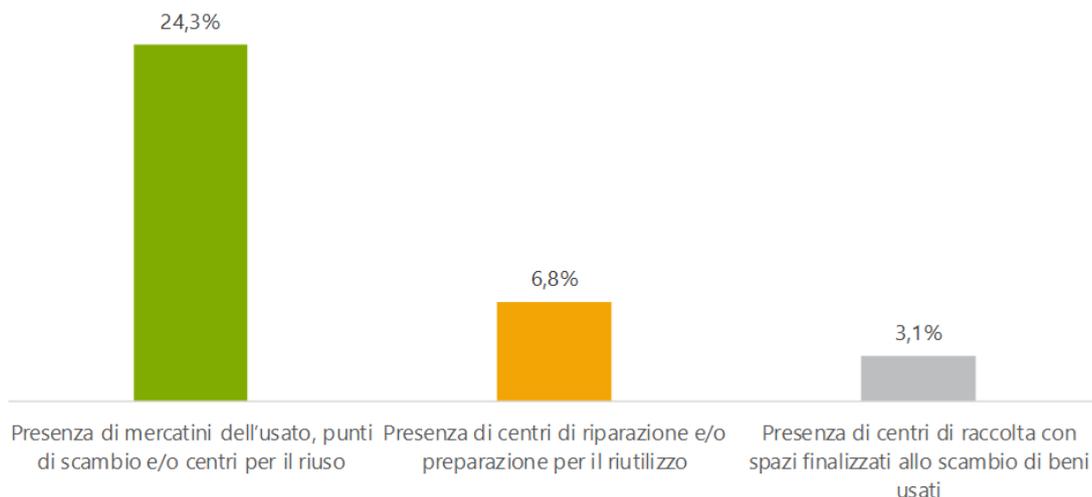
In attesa di comprendere come il nuovo percorso tracciato dal D.Lgs. 116/2020 inciderà concretamente sull'operatività dei centri del riuso, alcune indicazioni sulla loro diffusione sono arrivate dalla **"Prima indagine conoscitiva sulle misure di prevenzione della produzione dei rifiuti urbani adottate dai Comuni"**, pubblicata da ISPRA nello scorso mese di gennaio.

L'indagine, realizzata attraverso la somministrazione di un questionario alle Amministrazioni locali a copertura di circa 8 milioni di abitanti, ha rilevato la presenza di mercatini dell'usato, punti di scambio e/o centri per il riuso nel 24% dei Comuni oggetto dell'indagine. Una quota esigua e fortemente disomogenea, se si considera che 59 Comuni sui 79 nei quali sono presenti tali strutture si trovano in Emilia-Romagna o in Lombardia (tra cui Bologna, Parma, Rimini, Forlì e Milano).

Allo stesso modo, i Comuni nei quali sono presenti centri di riparazione e/o preparazione per il riutilizzo sono 22 (6,8% del campione) e quelli dotati di centri di raccolta con appositi spazi finalizzati allo scambio tra privati di beni usati sono il 3,1% del campione.

## LA DIFFUSIONE DEI CENTRI DEL RIUSO IN ITALIA

% sul totale dei Comuni del campione



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

### Le linee guida regionali sui centri del riuso

Sul piano operativo, le **linee guida regionali** rappresentano la base giuridica della regolamentazione dei centri del riuso affidati, di fatto, ai Comuni, che ne disciplinano il funzionamento spesso con finalità non solo ambientali, ma anche sociali.

Già il Collegato Ambientale del 2015<sup>a</sup> aveva previsto la possibilità di individuare all'interno dei centri di raccolta appositi spazi dove "beni usati e funzionanti, direttamente idonei al riutilizzo", possono essere raccolti separatamente per "l'esposizione temporanea finalizzata allo scambio tra privati" o la creazione di rapporti di collaborazione con "gli operatori professionali dell'usato autorizzati dagli Enti locali e dalle aziende di igiene urbana".

L'obiettivo dichiarato è sempre stato, infatti, da una parte, di ridurre la produzione di rifiuti da inviare a trattamento o smaltimento, dall'altra, di sostenere le fasce più deboli della popolazione rendendo disponibili beni usati ancora in condizioni di essere efficacemente utilizzati per gli usi, gli scopi e le finalità originari e di creare opportunità di lavoro per persone disoccupate, disabili o svantaggiate<sup>b</sup>. Prevalgono, dunque, le condivisibili finalità di stampo solidaristico, mentre le potenzialità economiche e di mercato rimangono sullo sfondo.

Analizzando gran parte dei Piani Regionali emerge con chiarezza che **a prevalere è sempre stato il carattere di gratuità degli scambi** all'interno dei centri del riuso. Sebbene in molte Regioni la vendita non sia esclusa, essa rimane un aspetto eventuale. Ciò detto, sono da segnalare numerose iniziative di centri del riuso su scala regionale e comunale che riguardano, a macchia di leopardo, tutto il Paese, e in particolar modo, oltre all'Emilia-Romagna, anche la Lombardia, il Veneto, la Toscana, l'Abruzzo, il Friuli-Venezia Giulia e le Marche. La loro messa a sistema e razionalizzazione potrebbe originare forme di economia *locale* e *sostenibile* di rilievo.

Infine, è altrettanto utile sottolineare che i centri del riuso non rispondono pienamente ai desiderata degli operatori dell'usato, che in un recente *memorandum*<sup>c</sup> chiedono la tardiva emanazione dei citati D.M. attuativi dell'Art. 183 del TUA e chiariscono che per "raggiungere gli obiettivi di riuso quantitativamente rilevanti occorre perseguire lo sviluppo industriale della filiera, tenendo ben presente le economie di scala necessarie e non limitarsi alla proliferazione di inefficaci iniziative locali, come lo sono, per esempio molti centri di riuso sviluppatisi nelle adiacenze dei Centri di Raccolta, gestiti grazie a consistenti finanziamenti pubblici e con l'attività di volontari"<sup>d</sup>.

Tra le proposte, si chiede che i beni o rifiuti riutilizzabili vengano intercettati presso i centri di raccolta (con aree di intercettazione appositamente predisposte nel rispetto della normativa vigente) e che siano accessibili ai conferimenti degli operatori dell'usato che conferiscono l'inventario. Inoltre, si richiede che **i beni o rifiuti riutilizzabili così intercettati e raccolti vengano portati in uno spazio adeguatamente attrezzato per classificazione**, eventuale ricondizionamento, stoccaggio e distribuzione all'ingrosso, ed eventualmente al dettaglio; così come che **l'accesso ai flussi di beni riutilizzabili venga garantito anche agli operatori della riparazione e del riutilizzo riconosciuti**, come auspicato dalla normativa europea.

<sup>a</sup> Legge 28 dicembre 2015 n. 221, "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

<sup>b</sup> Si legga per esempio il contributo di Lucia Faccenda "Le linee guida per il funzionamento dei centri comunali per il riuso della Regione Emilia-Romagna", su TuttoAmbiente.it.

<sup>c</sup> Rete Onu, "Decreti ministeriali sul riutilizzo: un'opportunità da non perdere per l'ambiente e per gli operatori del settore", marzo 2018.

<sup>d</sup> Rete Operatori Nazionali dell'Usato.

## L'ECONOMIA DEL RIUTILIZZO E DEL REMANUFACTURING

### La *second hand economy* in Italia

1 ton. di beni  
riutilizzati evita 9  
ton. di CO<sub>2</sub>  
equivalenti

Considerato che ogni cittadino europeo consuma in media 15 tonnellate di materie prime all'anno, producendo allo stesso tempo 4,5 tonnellate di rifiuti<sup>10</sup>, un'economia circolare che massimizza la *preparazione al riutilizzo* e il *riutilizzo* consente di abbattere contemporaneamente sia lo spreco di risorse sia la produzione di rifiuti. Secondo le stime della Commissione UE, ogni tonnellata di beni riutilizzati consente di evitare la produzione di 9 tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalenti: in assoluto, dunque, una delle direttrici più promettenti per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione.

La compravendita  
di oggetti usati  
vale 24 mld in Italia

In termini economici, **nel nostro Paese la compravendita di oggetti usati ha raggiunto nel 2019 quota 24 miliardi di euro** (l'1,3% del PIL), di cui 10,5 intermediati dal canale *online*<sup>11</sup>. Riguardo ai **benefici ambientali**, secondo i calcoli dell'Istituto Svedese di Ricerca Ambientale (IVL) i soli acquisti effettuati su *Subito.it* nel 2017 hanno consentito di evitare 4,5 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub><sup>12</sup>.

Nonostante i risvolti positivi, in Italia l'approccio si è fino ad oggi caratterizzato per mancanza di *visione*, relegando i due segmenti (*preparazione* e *riutilizzo*) a una dimensione marginale, privilegiando l'elemento sociale (che è un bene ma che non esaurisce la questione), oltre che ambientale.

<sup>10</sup> Fonte: "L'economia circolare, collegare, generare e conservare il valore", Commissione Europea.

<sup>11</sup> Fonte: Osservatorio *Second hand economy* di BVA Doxa per *Subito.it*.

<sup>12</sup> Indagine condotta per conto di Schibsted Media Group, multinazionale norvegese che fornisce piattaforme per le compravendite di oggetti usati in 10 Paesi (Francia, Spagna, Norvegia, Finlandia, Ungheria, Marocco, Brasile, Messico, Italia e Svezia).

Rimane invece sullo sfondo l'aspetto economico. La sfida è quella di trasformare un settore ancora caratterizzato dall'economia *informale* in una gestione professionale, capace di produrre valore economico e sociale.

**Preparazione e riutilizzo interessano il 2% dei RU**

Secondo l'associazione *Occhio del Riciclone*, che insieme a Utilitalia ha curato il Rapporto Nazionale sul Riutilizzo 2018, le attività di *preparazione* e *riutilizzo* interessano annualmente tra le 600 e le 700mila tonnellate di rifiuti, circa il 2% della produzione di rifiuti urbani. Rifiuti, dunque, che potrebbero essere sottratti al trattamento e allo smaltimento<sup>13</sup>.

Secondo la Rete degli operatori nazionali dell'usato, **in Italia, il mercato dell'usato in conto terzi muove circa 850 milioni di euro l'anno e riguarda circa 3mila iniziative stabili**, mentre il segmento che impiega più persone è quello dell'ambulato. Si tratta di un settore economico difficile da censire, sia nella sua parte emersa sia in quella sommersa, che spazia dall'informalità delle strade all'*hobbismo* e che riguarda, in gran parte, operatori professionali che non trovano spazio nella formalità. Complessivamente, il mercato dell'usato coinvolge circa 50mila micro-attività, con una stima di 80mila addetti.

**L'online è in forte crescita...**

**Una tendenza in forte crescita**, che parzialmente rimpiazzerà i mercati "fisici", **è rappresentata dai mercatini per l'usato online**. Oltre ad alcuni colossi dell'*e-commerce* come *eBay*, che già a metà degli anni '90 aveva intuito il potenziale della compravendita *online* di prodotti nuovi e usati, e a *Facebook*, che dal 2016 ha introdotto un *marketplace* che coinvolge gli utenti del *social network*, si moltiplicano le aziende che consentono di vendere e acquistare prodotti usati sul *web*.

La tecnologia *mobile* ha favorito negli anni lo sviluppo di questo segmento, consentendo attraverso pratiche applicazioni di semplificare l'incontro tra domanda e offerta. Fra queste rientra *Shpock* ("*Shop in your pocket*"), che consente attraverso la geolocalizzazione di trovare prodotti usati in vendita entro un raggio chilometrico impostato dagli utenti.

**...specie per l'abbigliamento**

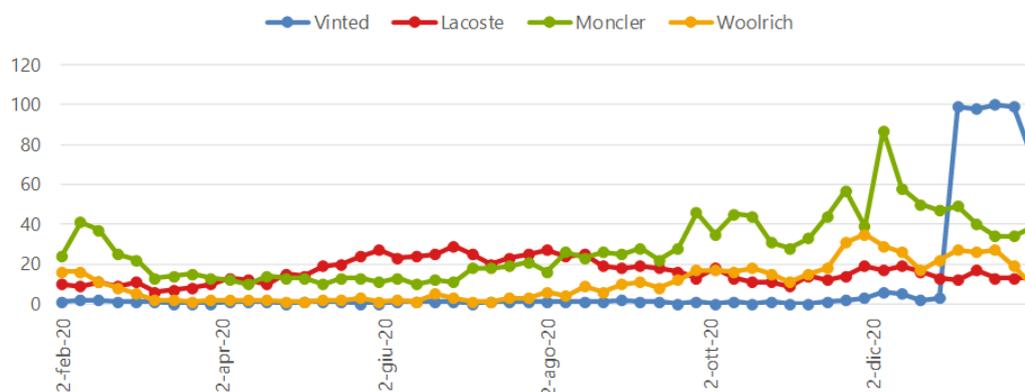
**I marketplace online sono sempre più diffusi nel settore dell'abbigliamento, costituendo sempre più un'alternativa, se non un upgrade, dei mercatini "fisici" tradizionali**. Tra questi ci sono *Depop* e *Vinted*, fondati rispettivamente nel 2011 e nel 2012, che stanno suscitando grande curiosità e interesse, soprattutto fra le nuove generazioni.

Il grafico seguente mostra l'andamento delle ricerche su *Google* di *Vinted* nell'ultimo anno ed evidenza come la frequenza delle ricerche in Italia del *marketplace* con sede a Vilnius abbia raggiunto negli ultimi mesi un picco di interesse ben più elevato di quello per alcuni *brand* iconici dell'abbigliamento.

<sup>13</sup> Occhio del Riciclone & Utilitalia, "Rapporto nazionale sul riutilizzo 2018. L'anello centrale dell'economia circolare".

## FREQUENZA DELLE RICERCHE SU GOOGLE DI VINTED E DI ALCUNI BRAND DELLA MODA

Ricerche in Italia, settimana di maggiore frequenza delle ricerche = 100

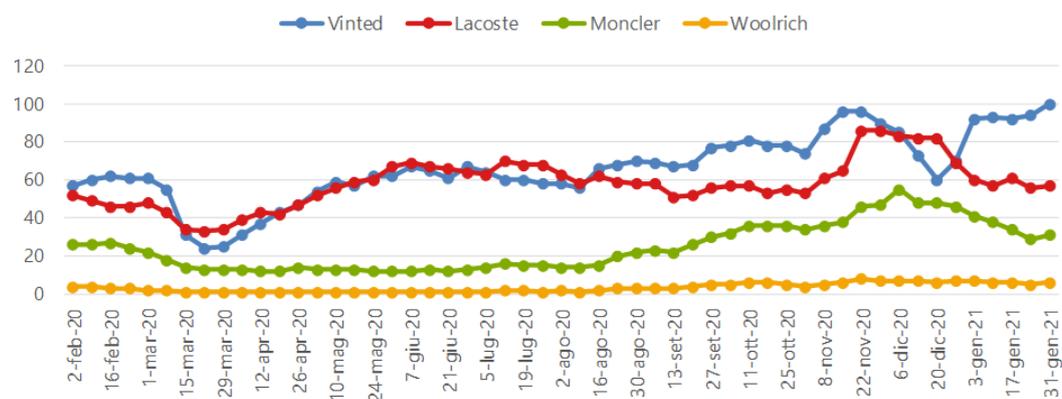


Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Google Trends

Se la crescita dell'interesse per *Vinted* in Italia è notizia degli ultimi mesi, a livello globale si tratta di un *trend* abbastanza consolidato. La frequenza delle ricerche nell'ultimo anno mostra come l'attrattività del *marketplace* dell'usato sia superiore rispetto ad alcuni marchi del "nuovo". L'ennesima conferma di una crescente attenzione nei confronti dei temi della prevenzione e, più in generale, della sostenibilità.

## FREQUENZA DELLE RICERCHE SU GOOGLE DI VINTED E DI ALCUNI BRAND DELLA MODA

Ricerche nel mondo, settimana di maggiore frequenza delle ricerche = 100



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Google Trends

Sebbene sia presto per fare previsioni, **la tendenza sembra essere quella che vede un progressivo superamento dei luoghi fisici a beneficio dell'online**, in particolare per alcune categorie di prodotti come l'abbigliamento. Dunque, una semplificazione nell'incontro tra domanda e offerta e una potenziale riduzione della produzione di rifiuti tessili.

## Rigenerare: una sfida da vincere anche nel nostro Paese

Alle forme più tradizionali della *second hand economy*, che riguardano principalmente beni usati pronti per il riuso, si affiancano nuove tendenze e forme di riutilizzo legate in particolar modo al segmento dell'elettronica.

**Il remanufacturing ha un altissimo potenziale ambientale ed economico**

Tra queste vi è il *remanufacturing*, cioè un'attività che si sostanzia nel de-assemblare un prodotto o un componente già utilizzato, rigenerarlo e reimmetterlo sul mercato. **Un'attività che consente di prolungare il ciclo di vita dei beni estendendolo con la riparazione, e spostando quote di valore dall'uso di materie prime alla manodopera**, prevalentemente specializzata.

Con la rigenerazione si generano benefici economici per i **produttori**, che ottengono risparmi sui costi di produzione, potendo erogare servizi ai clienti nelle fasi post-vendita e migliorando la fidelizzazione; per i **consumatori finali**, visti i costi inferiori di un bene rigenerato rispetto al nuovo, e in generale per l'**occupazione**, considerato che il *remanufacturing* è ancora una attività ad elevato tasso di manodopera, che può permettere di recuperare parte delle perdite di occupati originate dalla delocalizzazione produttiva e dall'automazione.

Secondo gli scenari ricostruiti dallo *European Remanufacturing Network* (ERN), **il remanufacturing alimenta un mercato che in Europa vale circa 30 miliardi e che potrebbe crescere fino a 100 miliardi entro il 2030**, un volume già raggiunto negli USA, dove pare avere trovato radici solide<sup>14</sup>.

### LA CRESCITA POTENZIALE DELL'INDUSTRIA DEL REMANUFACTURING

Unione Europea, anni 2015 e 2030



\* I dati al 2030 fanno riferimento allo scenario "Transformation" presentato nello studio.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati European Remanufacturing Network

In termini di settori, l'*automotive* e il settore della costruzione di macchine industriali rappresentano, ciascuno, circa il 30% del mercato del *remanufacturing*, il resto si ripartisce per un 27% agli apparecchi elettrici ed elettronici, per un 7% alla componentistica HDOR e un 3% sia all'aerospazio che alle forniture tecnologiche in genere<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Tra le *big companies* attive su questo fronte, tutte straniere, si segnalano, per esempio: Boeing, Bmw, Renault, Knorr Bremse, Bosch e Ricoh. Per un approfondimento si veda: <https://www.remanufacturing.eu/>.

<sup>15</sup> Ivi.

Lo stesso ERN stima che la rigenerazione consente di risparmiare tra il 60 e l'80% del valore dei prodotti nuovi, soprattutto in termini di minori costi di materie prime, energia, trasporto, distribuzione, etc. Si parla infatti di "*substitution strategy*", proprio per indicare la scelta strategica di lavorare su una base più avanzata (non solo tecnologicamente) rispetto ai rifiuti.

La rigenerazione dei beni passa anche dall'osmosi industriale

**La spinta verso la rigenerazione dei beni richiede di irrobustire l'osmosi industriale**, mettendo a sistema la cura dei prodotti anche dopo la fase della vendita. Ciò ha particolare valore in Italia, secondo paese manifatturiero d'Europa, attraverso la spinta verso la dematerializzazione della produzione e affidando maggiore spazio alla connettività e all'elaborazione dei dati, provando anche per questa strada ad arginare le delocalizzazioni produttive di cui è stata vittima la manifattura italiana<sup>16</sup>, toccando nel vivo molti dei 141 distretti del *Made in Italy*.

La via del *remanufacturing* appare dunque propizia, sia a causa delle difficoltà (non solo economiche) per l'approvvigionamento delle materie prime (insieme al contestuale livellamento su scala internazionale del costo del lavoro) sia per le periodiche crisi geopolitiche, soprattutto per l'accesso alle *terre rare* e/o a materiali considerati strategici, come il litio, il berillio, etc.

**Un primo passo avanti nel nostro Paese è stato fatto**, nell'ambito di Industria 4.0. Il 28 maggio 2020 è stato deliberato dal MISE il decreto attuativo del **Piano Transizione 4.0**, che destina un credito di imposta del 10% alle attività oggetto di innovazione tecnologica finalizzate al raggiungimento di obiettivi di transizione ecologica. Tra queste, vi sono<sup>17</sup>:

- *la progettazione di prodotti sostenibili che durino più a lungo e siano concepiti per essere riutilizzati, riparati o aggiornati;*
- *l'introduzione di tecnologie e processi di disassemblaggio e/o rigenerazione intelligenti per rigenerare e aggiornare le funzioni da componenti post-uso.*

## TRE LEVE PER IL RIUTILIZZO DA COMMISSIONE UE, MINISTERO E ARERA

### Il riutilizzo nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare

Il nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare, approvato lo scorso 10 febbraio dal Parlamento Europeo su proposta della Commissione Europea, pone la prevenzione rispetto alla produzione di rifiuti al centro della strategia europea sull'economia circolare.

L'UE punta sulla progettazione ecocompatibile...

In primo luogo, la Commissione UE si propone di estendere la Direttiva sulla progettazione ecocompatibile<sup>18</sup> a un'ampia gamma di prodotti, al fine di migliorarne la **durabilità**, la **riutilizzabilità**, la possibilità di **upgrading** e la **riparabilità**.

<sup>16</sup> Come precisa uno Studio di Confartigianato Imprese (2016), "*In otto anni (2007-2015) l'occupazione delle multinazionali a controllo nazionale è salita di 94 mila unità (+12,5%) mentre le imprese manifatturiere residenti in Italia hanno perso quasi un milione di posti di lavoro (-985 mila addetti, pari al 21,4% in meno)*".

<sup>17</sup> Le attività considerate come trasformazione dei processi aziendali secondo i principi dell'economia circolare, e quindi oggetto del provvedimento, sono declinate nella comunicazione della Commissione Europea (COM 2020) 98 dell'11 marzo 2020.

<sup>18</sup> Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (GU L. 285 del 31.10.2009, pag. 10).

...con più info per i consumatori e un nuovo "diritto alla riparazione"

All'intenzione di incrementare la possibilità di riutilizzo dei prodotti, la Commissione UE intende accompagnare due tipologie di azioni:

- i. un incremento delle **informazioni** a beneficio degli utilizzatori attraverso una revisione della legislazione comunitaria relativa ai consumatori, di modo che chi acquista tali prodotti disponga di informazioni attendibili e pertinenti sulla durabilità, la disponibilità dei servizi di riparazione, i pezzi di ricambio e i manuali di riparazione già presso il punto vendita, per un acquisto consapevole;
- ii. l'istituzione di un nuovo "**diritto alla riparazione**", in particolare per quanto riguarda l'estensione delle garanzie, la disponibilità dei pezzi di ricambio o l'accesso alla riparazione e la possibilità di *upgrading*.

Nella consapevolezza del ruolo crescente dell'**elettronica** nella vita quotidiana dei cittadini comunitari, la Commissione UE presenterà una "Iniziativa per un'elettronica circolare", per promuovere l'allungamento della vita dei prodotti attraverso nuove forme di regolamentazione.

## LA PREVENZIONE NEL PIANO D'AZIONE PER L'ECONOMIA CIRCOLARE



Fonte: Laboratorio REF Ricerche

Al 2030, gli imballaggi in Europa dovranno essere riutilizzabili o riciclabili in modo economicamente sostenibile

Un altro caposaldo della strategia comunitaria sull'economia circolare riguarda gli **imballaggi**, allo scopo di garantire che, entro il 2030, tutti gli imballaggi immessi sul mercato europeo siano riutilizzabili o riciclabili in modo economicamente sostenibile.

Nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare, la Commissione UE sottolinea che devono essere introdotte misure rivolte a:

- ridurre i rifiuti da imballaggio, anche fissando obiettivi e adottando altre misure di prevenzione dei rifiuti;
- favorire la progettazione degli imballaggi al fine del riutilizzo e della riciclabilità, anche valutando la possibilità di stabilire restrizioni sull'uso di alcuni materiali da imballaggio per determinate applicazioni;
- valutare la possibilità di ridurre la complessità dei materiali da imballaggio.

Oltre ai riferimenti su specifici flussi di prodotti immessi al consumo e di rifiuti, di cui ai punti 2 e 3 del Piano d'Azione, la Commissione UE ha individuato politiche e misure di indirizzo, che dovranno caratterizzare la strategia comunitaria nei prossimi anni. Tra queste, vi è *"una politica rafforzata in materia di rifiuti a sostegno della circolarità e della prevenzione dei rifiuti"*, che rientra nel punto 4, denominato **"meno rifiuti, più valore"**.

Si tratta di un'ulteriore evidenza dell'attenzione della Commissione UE ai temi della prevenzione, con uno scopo ambizioso: ridurre in misura significativa la produzione totale di rifiuti e dimezzare la quantità di rifiuti urbani residui (non riciclati) entro il 2030, attraverso l'introduzione di specifici obiettivi di riduzione dei rifiuti e rafforzando gli schemi di responsabilità estesa del produttore.

In conclusione, **il nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare si configura come la strategia** entro la quale si dovranno muovere le politiche degli Stati membri sulla prevenzione, a partire dal nuovo Programma Nazionale di Prevenzione, che dovrà recepirne gli indirizzi e promuovere le buone pratiche nel nostro Paese.

### ***Il problema della "obsolescenza programmata"***

A livello normativo, sia su scala UE che nazionale, si disciplina il *diritto alla riparazione<sup>a</sup>*, ossia il diritto riconosciuto a ogni consumatore, già al momento dell'acquisto, di prolungare la vita utile del bene che sta per comprare.

Il tema dell'obsolescenza programmata è stato trattato in primo luogo dalla **Commissione Europea<sup>b</sup>**, che ha emanato la **Direttiva sull'ecodesign (2009/125/CE)<sup>c</sup>** – recepita in Italia con il decreto n.140 del 10 giugno 2016 – che richiede ai produttori di implementare le strategie di eco-progettazione con azioni che favoriscano l'aumento della vita media dei prodotti e ne facilitino le operazioni di riparazione, permettendo anche l'aggiornamento tecnico.

Anche l'**Europarlamento** ha recentemente approvato una **mozione<sup>d</sup>**, invitando la Commissione Europea ad adottare misure per limitare le pratiche di obsolescenza programmata. Considerata la difficoltà di dimostrare il ricorso a tali pratiche, i parlamentari europei chiedono alla Commissione Europea di istituire un sistema indipendente per monitorare gli illeciti da parte delle aziende produttrici.

Sul tema si è poi costituita una **coalizione, Right to Repair**, che riunisce 38 organizzazioni da 15 Paesi europei con l'intento di tenere alta l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale sul tema<sup>e</sup>.

Soprattutto nell'**alta tecnologia**, settore strategico nella società dell'informazione, dove per anni è stata imperante il ricorso all'*obsolescenza programmata*, diversi segnali mostrano come questa pratica si avvia ad essere contenuta. Ciò è avvenuto anche grazie alle indagini intentate dai tribunali e Autorità di tutela della concorrenza e del mercato di diversi Paesi, Italia compresa<sup>f</sup>.

In **Francia**, sulla spinta della eco mediatica nata da queste iniziative, è stata emanata recentemente una legge che ha introdotto un "**indice de réparabilité**" (indice di riparabilità) dei prodotti, al fine di raggiungere entro 5 anni un tasso di riparazione del 60% per i prodotti elettrici ed elettronici presenti sul mercato interno, tasso che oggi è al 40% e il cui incremento è legato a sensibili benefici in termini di riduzione di uso delle risorse ed emissioni inquinanti<sup>g</sup>.

### L'INDICE DE RÉPARABILITÉ DELLE LAVATRICI

Scala di punteggi da 0 a 10



Fonte: [indicereparabilite.fr](http://indicereparabilite.fr)

**La Francia è anche il paese dove dal 2010 (operativamente dal 2012) si sperimenta il modello della responsabilità estesa del produttore sui mobili.** Chi immette al consumo mobili per uso professionale e domestico (ovvero qualsiasi azienda che fabbrica, importa, assembla, introduce o distribuisce elementi d'arredo sul mercato) è responsabile della raccolta, del recupero e della gestione di questi prodotti dopo il loro fine vita. A questi attori economici è data la possibilità di organizzarsi sia individualmente sia aderendo a due eco-organismi accreditati dallo stato francese: il consorzio *Éco-mobilier*, composto da fabbricanti e distributori di mobili per uso domestico (inclusi letti e materassi) e il consorzio *Valdelia*, composto da fabbricanti e distributori di arredamenti professionali (esclusi letti e materassi, che sono comunque responsabilità di *Éco-mobilier*).

<sup>a</sup> È stata recentemente (maggio 2020) depositata alla Camera dei Deputati una proposta di legge in tal senso.

<sup>b</sup> Grazie al suo *Circular economy action plan*, che conta di alzare l'asticella sul tasso di riutilizzo delle materie prime, oggi fermo al 12%.

<sup>c</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0125&from=EN>.

<sup>d</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2020 sul tema "Verso un mercato unico più sostenibile per le imprese e i consumatori" (2020/2021(INI)).

<sup>e</sup> <https://repair.eu/>.

- <sup>f</sup> Nel 2018 l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato – AGCM – ha sanzionato *Apple* e *Samsung* perché con gli aggiornamenti *software* avevano ridotto le funzionalità di alcuni *smartphone*.
- <sup>g</sup> L'“*indice de réparabilité*” è entrato in vigore dal 1° gennaio 2021: ad ogni nuovo prodotto elettrico ed elettronico sarà assegnato un punteggio su una scala da 0 a 10, e dovrà essere ben visibile al consumatore. Dunque, i produttori, gli importatori, i distributori e qualunque altro soggetto, anche operante *online*, che immetta sul mercato francese un nuovo prodotto elettrico ed elettronico sarà obbligato a rendere noto gratuitamente se questo è riparabile, difficile da riparare o non riparabile. Per comunicare la riparabilità dei prodotti con immediatezza ancora maggiore è previsto in aggiunta l'utilizzo di un codice di colori, dal rosso al verde scuro a seconda del punteggio ottenuto. L'attuazione del provvedimento sarà graduale: i primi prodotti ad essere coinvolti nella fase di test iniziale saranno *smartphone*, computer portatili, televisori, lavatrici e tosaerba elettrici.

## Il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti

Arriva un nuovo  
Programma  
Nazionale di  
Prevenzione dei  
Rifiuti

L'adozione di un nuovo **Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti**<sup>19</sup> (PNPR) è stata prevista dal **D.Lgs. 116/2020**, che recepisce le Direttive 2018/851 e 2018/852 del c.d. “Pacchetto Economia Circolare”.

Oltre a fissare indicatori qualitativi e quantitativi per la valutazione delle misure di prevenzione, come già accennato il Programma Nazionale<sup>20</sup> dovrà comprendere misure che, tra le altre, incoraggino:

- *la progettazione, la fabbricazione e l'uso di **prodotti** efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, anche in termini di durata di vita e di assenza di obsolescenza programmata, **scomponibili, riparabili, riutilizzabili e aggiornabili** nonché l'utilizzo di materiali ottenuti dai rifiuti nella loro produzione;*
- *il **riutilizzo di prodotti** e la **creazione di sistemi che promuovono attività di riparazione e di riutilizzo**, in particolare per le apparecchiature elettriche ed elettroniche, i tessili e i mobili, nonché imballaggi e materiali e prodotti da costruzione;*
- *la **disponibilità di pezzi di ricambio, i manuali di istruzioni e di manutenzione, le informazioni tecniche o altri strumenti, attrezzature o software che consentano la riparazione e il riutilizzo dei prodotti senza comprometterne la qualità e la sicurezza.***

Alcune prime proposte di declinazione del PNPR sono giunte dall'Associazione Comuni Virtuosi<sup>21</sup>, che ha individuato una serie di misure che secondo gli autori dovrebbero essere recepite nei Programmi Regionali di Prevenzione dei Rifiuti, e altre che andrebbero invece adottate a livello nazionale.

Tra queste ultime, vi sono un **Fondo nazionale per l'attuazione del PNPR**, finalizzato a garantire la realizzazione degli interventi del PNPR di competenza ministeriale, un portale sulla prevenzione dei rifiuti e un **osservatorio nazionale sulle politiche locali di prevenzione dei rifiuti**, ai fini del monitoraggio e della diffusione delle buone pratiche adottate dalle Amministrazioni locali.

Indicazioni importanti ai fini della stesura del PNPR giungono anche dalla “*Prima indagine conoscitiva sulle misure di prevenzione della produzione dei rifiuti urbani adottate dai Comuni*”, già citata

<sup>19</sup> Il decreto sostituisce l'Art.180 del TUA e prevede che il MiTE, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) e il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MiPAAF), adotti il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti, aggiornando quindi il testo oggi in vigore, varato con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013.

<sup>20</sup> Nel Programma Nazionale attualmente in vigore tali indicatori si sostanziano nei seguenti obiettivi di prevenzione al 2020, rispetto ai valori registrati nel 2010: riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL; riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di PIL; riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL.

<sup>21</sup> “Proposte per il nuovo Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti”, P. Azzurro, E. Orzes, S. Ricci, E. Favoino.

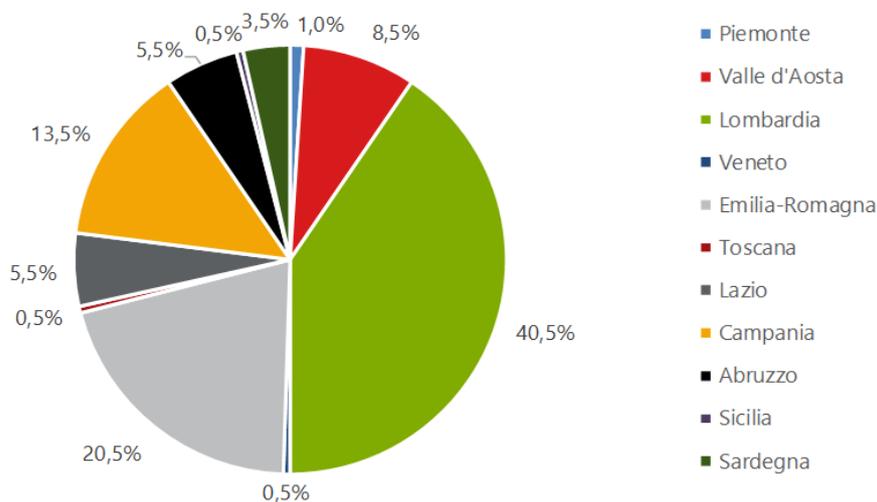
nel presente documento, che ha lo scopo di monitorare lo stato dell'arte della prevenzione in Italia, ma anche quello di individuare nuovi indicatori, che potranno eventualmente rientrare nel nuovo PNPR.

Solo 6 Comuni su 10 hanno intrapreso misure generali di prevenzione

Dall'indagine emerge come **solo il 61,5% dei Comuni abbia intrapreso misure generali di prevenzione** negli uffici, nelle scuole e/o nei nidi comunali (ad esempio utilizzo di stoviglie lavabili nelle mense comunali, erogatori di acqua filtrata, misure volte alla riduzione dell'uso di carta), un numero che beneficia anche della presenza nel campione di Comuni capoluogo di regione e che risulta essere fortemente disomogeneo sul territorio nazionale, concentrandosi per il 61% del totale in Comuni lombardi o emiliano-romagnoli.

### LA DIFFUSIONE DI MISURE GENERALI DI PREVENZIONE

% sul totale dei Comuni del campione



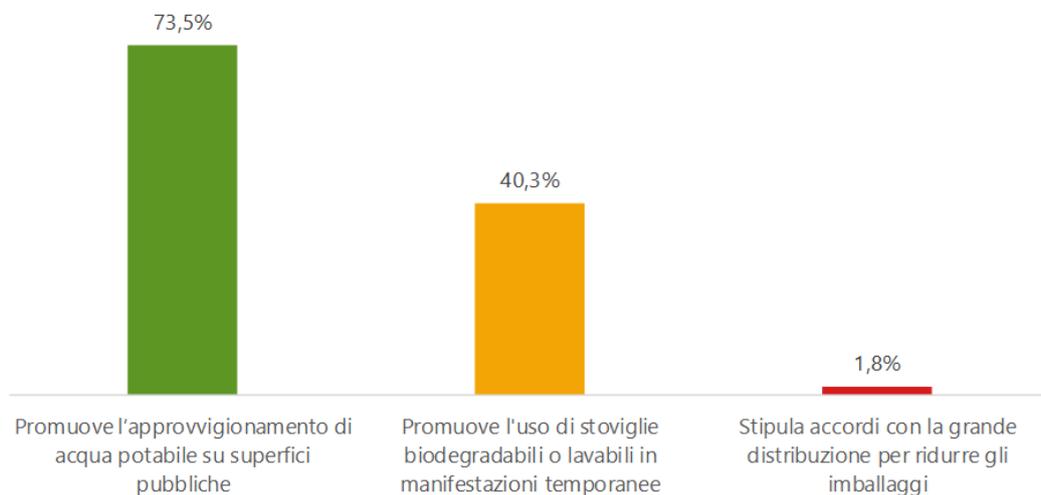
Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

Un capitolo importante è rappresentato dalla prevenzione rispetto alla produzione di rifiuti da imballaggio, che costituisce uno dei cardini della strategia comunitaria sull'economia circolare. Dalla stessa indagine si evince come la diffusione delle pratiche riguardi in particolar modo il tentativo di limitare le bottiglie di plastica a beneficio dell'acqua del rubinetto, mentre altre tipologie di misure risultano ancora poco attuate.

I dati che emergono dall'indagine ISPRA mostrano come sul territorio nazionale ci sia tanto da lavorare in termini di prevenzione, nonostante alcune delle realtà più avanzate abbiano già intrapreso un percorso virtuoso. Da questo punto di vista, il PNPR può rappresentare l'occasione per promuovere indirizzi e buone pratiche anche nei territori meno all'avanguardia, purché la diffusione sia oggetto di attività di monitoraggio e controllo da parte degli enti competenti. Tra questi, vi possono essere gli enti regolatori di secondo livello, ovvero gli EGATO laddove istituiti, che disponendo di competenze programmatiche sul ciclo dei rifiuti e svolgendo un ruolo di primo piano nel perimetro della regolazione ARERA, possono rappresentare un punto di riferimento per le Amministrazioni locali.

## LA DIFFUSIONE DI MISURE PREVENTIVE PER I RIFIUTI DA IMBALLAGGIO

% sul totale dei Comuni del campione



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

### Il riutilizzo degli imballaggi

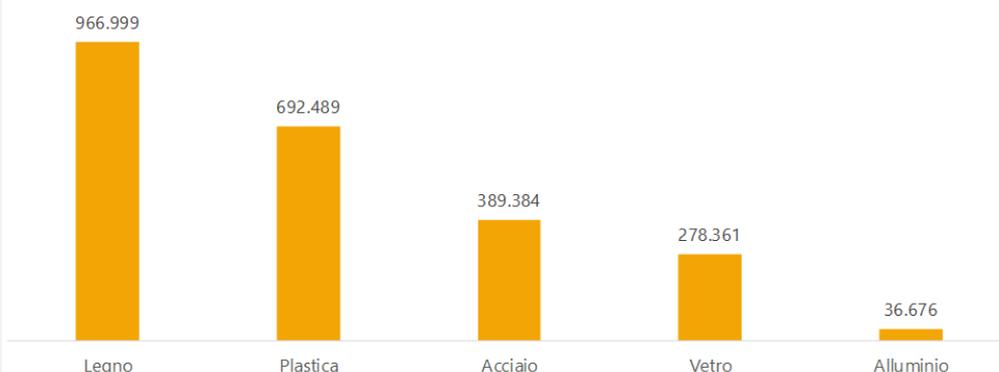
Come ribadito nel nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare, per la Commissione Europea la strada obbligata è quella di arrivare al 100% di imballaggi riutilizzabili o riciclabili in modo sostenibile.

Secondo gli ultimi dati ISPRA<sup>a</sup>, **in Italia nel 2019 sono stati riutilizzati circa 2,4 milioni di tonnellate di imballaggi** su un totale di 13,6 milioni di tonnellate di frazioni da imballaggio immesse al consumo. Nel dettaglio, si tratta di circa 490mila tonnellate di imballaggi riutilizzate per uso alimentare e poco meno di 1,9 milioni di tonnellate per altri usi. Le 11,3 milioni di tonnellate rimanenti sono state in larga misura riciclate (9,6 milioni di tonnellate) e in via residuale avviate a recupero energetico (1,5 milioni di tonnellate).

In termini di volumi, gli imballaggi più riutilizzati sono quelli in legno (967mila tonnellate), a seguire plastica (692mila tonnellate), acciaio (389mila tonnellate), vetro (278mila tonnellate) e alluminio (37mila tonnellate).

### IMBALLAGGI RIUTILIZZATI IN ITALIA PER TIPOLOGIA DI MATERIALE

Tonnellate, anno 2019

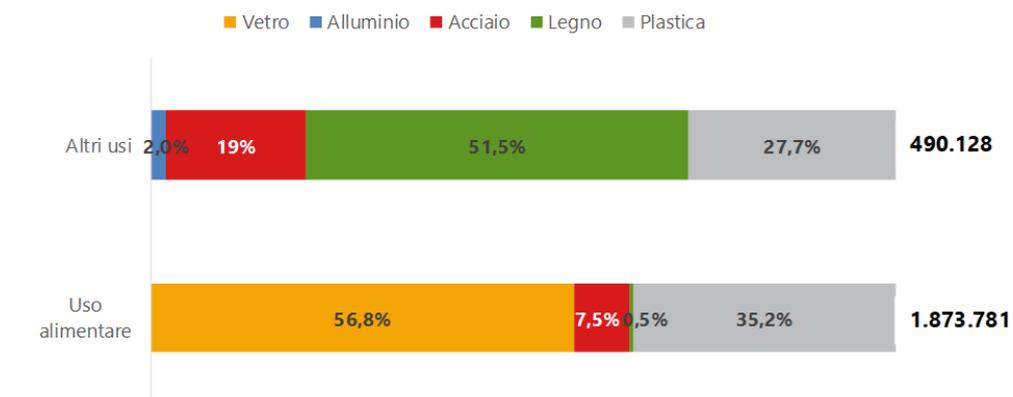


Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

Il grafico seguente mostra per ciascuna frazione la quota imballaggi riutilizzati sul totale dell'immesso al consumo. Come è facile immaginare, gli imballaggi metallici sono i più riutilizzati, in particolare quelli più resistenti in acciaio. Viene invece riutilizzato meno di un imballaggio in plastica su tre, materiale che peraltro presenta i più bassi tassi di riciclaggio tra le frazioni oggetto di obiettivo di riciclaggio e preparazione per il riutilizzo secondo quanto previsto dalle Direttive del Pacchetto Economia Circolare<sup>b</sup>. Un elemento che evidenzia ancora una volta l'importanza di agire sulla prevenzione, riducendo per quanto possibile l'immissione al consumo di imballaggi in plastica difficilmente riutilizzabili e/o riciclabili.

### IMBALLAGGI RIUTILIZZATI IN ITALIA PER TIPOLOGIA DI MATERIALE

% sul totale e tonnellate, anno 2019



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

<sup>a</sup> Rapporto Rifiuti Urbani, Edizione 2020.

<sup>b</sup> Secondo il "Piano Specifico di Prevenzione e Gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio" (Piano 2021) di CONAI, il tasso di riciclaggio degli imballaggi in plastica è pari al 45,5%, mentre la media complessiva di riciclo dei rifiuti da imballaggio si attesta al 70%.

## La prevenzione nella regolazione del servizio dei rifiuti urbani

Un sostegno al riutilizzo e più in generale alla prevenzione è atteso anche dalla regolazione ARERA, cui sono state assegnate le funzioni di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani.

Il regolatore, in particolare, è chiamato ad *armonizzare gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse* e, operativamente, a predisporre il metodo tariffario a copertura dei costi del servizio e a definire e garantire adeguati livelli di qualità tecnica e contrattuale.

Questi aspetti, codificati dalla Legge n.205/2017, individuano un supporto alla diffusione della prevenzione e della preparazione per il riutilizzo sul territorio, attraverso adeguate coperture tariffarie dei costi delle misure intraprese da aziende ed enti pubblici, introducendo elementi di incentivazione alla qualità del servizio e innescando i processi di completamento della *governance*, laddove gli EGATO potrebbero rappresentare un soggetto promotore di iniziative di prevenzione nei territori.

**Il MTR può aiutare sotto diversi punti**

**Il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR)**, entrato in vigore nel 2019 (deliberazione 443/2019/R/rif), **ha introdotto alcuni primi elementi che vanno nella direzione auspicata.**

In primo luogo, il MTR garantisce un sostegno agli investimenti attraverso un meccanismo di calcolo *RAB-based* dei costi di capitale, che può dare un impulso ai gestori del servizio e ai Comuni alla realizzazione di centri di raccolta nei territori che ne sono sprovvisti e, di conseguenza, alla possibile nascita di nuovi spazi di scambio di beni usati e riutilizzabili tra privati.

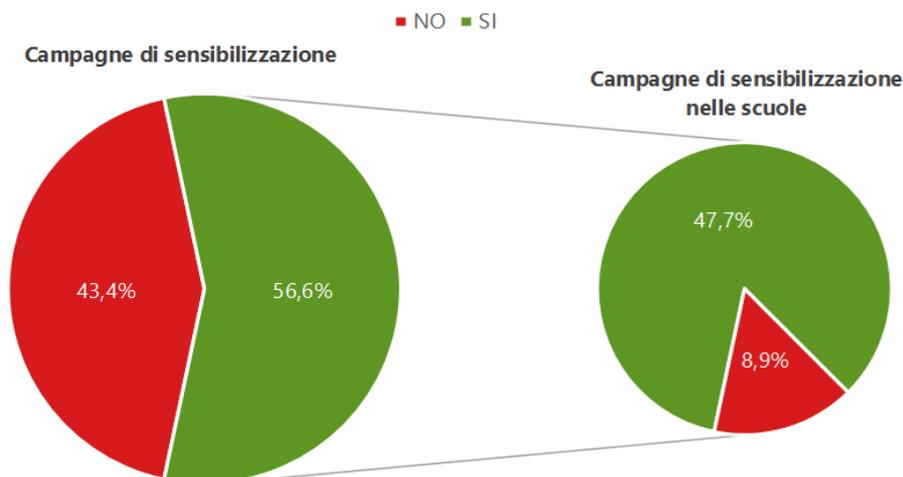
In secondo luogo, nel riconoscimento dei costi operativi, ARERA ha ricompreso nella **componente CARC<sub>a</sub>** gli oneri sostenuti per:

- *lo svolgimento di campagne informative e di educazione ambientale sulle diverse fasi del ciclo integrato di gestione dei rifiuti;*
- **misure di prevenzione**, di cui all'articolo 9 della Direttiva 2008/98/CE prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono:
  - i. *la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;*
  - ii. *gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;*
  - iii. *il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti.*

L'accorgimento da parte del regolatore di **riconoscere i costi delle campagne di prevenzione**, tipicamente svolte sia dalle aziende sia dagli Enti locali, nel perimetro dei costi operativi del servizio, **è assolutamente rilevante**, nella misura in cui sono ancora molti i territori sprovvisti di tali iniziative. Dall'indagine conoscitiva di ISPRA, emerge come solo il 56,6% dei Comuni oggetto del campione abbia messo in atto tali misure.

## LA DIFFUSIONE DI INIZIATIVE DI INFORMAZIONE SULLA PREVENZIONE

% sul totale dei Comuni del campione



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

Nel MTR sono state previste anche due componenti di costo previsionale destinate alla copertura degli oneri attesi relativi al conseguimento di *target* di miglioramento dei livelli di qualità. Tra gli oneri di natura previsionale di carattere variabile ( $COI_{tv}$ ) rientrano quelli associati all'incremento della **percentuale di riciclo/riutilizzo**, mentre un'ulteriore possibilità lasciata all'Ente Territorialmente Competente (ETC) è quella di incrementare il limite di crescita della tariffa (*price cap*) per valorizzare i costi derivanti da variazioni delle caratteristiche del servizio (componente *QL*), tra cui *eventuali incrementi dei livelli di riutilizzo e riciclaggio*.

Nell'ambito delle misure di incentivazione alle infrastrutture della *Circular Economy*, rientrano la determinazione dei coefficienti di **profit sharing** sui ricavi da vendita dei materiali e dell'energia e la definizione dei coefficienti di gradualità dei conguagli, la cui quantificazione è associata a obiettivi di raccolta differenziata e di *preparazione per il riutilizzo e per il riciclaggio*.

In sintesi, le misure ricomprese nel MTR rappresentano un primo concreto passo nel sostegno della regolazione economica alla prevenzione. Un rafforzamento delle componenti a incentivo della qualità nel prossimo metodo tariffario potrebbe spingere ulteriormente in questa direzione, eventualmente nella cornice del PNPR, che individuerà una serie di indicatori che potranno essere almeno in parte mutuati all'interno del metodo o della regolazione della qualità del servizio.

## CONCLUSIONI

La diffusione di pratiche di riutilizzo, riparazione e rigenerazione **ha finora trovato un limite in un quadro normativo carente**, in un modello economico rivolto prevalentemente al "nuovo" piuttosto che all'usato o al riparato e in una strategia comunitaria ancora poco incisiva sull'*ecodesign* dei prodotti.

Nonostante le difficoltà, la transizione verde richiama l'accezione fondamentale che la prevenzione svolge, in un pianeta che, secondo la *World Bank*, al 2050 senza adeguati interventi di correzione di rotta potrebbe vedere aumentare la produzione di rifiuti fino al 70%<sup>22</sup>.

In un recente passato caratterizzato da pratiche commerciali poco virtuose, come l'obsolescenza programmata, e meno **dall'intenzione di sviluppare un'industria e una forza lavoro specializzate** nel "riutilizzo", un elemento di discontinuità a livello comunitario può essere rappresentato dal **nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare**.

Ideato e realizzato come la strategia dell'UE sull'economia circolare, il Piano mette al primo posto la prevenzione, delineando tre percorsi diversi da intraprendere:

1. migliorare la durabilità, la riutilizzabilità e la riparabilità dei prodotti;
2. dotare i consumatori delle informazioni sulla durabilità dei prodotti, la disponibilità dei servizi di riparazione, i pezzi di ricambio e i manuali di riparazione già presso il punto vendita, per un acquisto consapevole;
3. istituire un nuovo "diritto alla riparazione".

All'interno della cornice comunitaria delineata dal Piano d'Azione, si collocano poi le iniziative nazionali. Una su tutti, il nuovo **Programma Nazionale di Prevenzione dei rifiuti (PNPR)**, che il nostro Paese dovrà redigere secondo quanto previsto dal D.Lgs. 116/2020, che recepisce due delle quattro Direttive del Pacchetto Economia Circolare. Anche in questo caso, l'*input* giunge dall'azione comunitaria.

Il PNPR **dovrà individuare misure nazionali e buone pratiche regionali e locali per promuovere la prevenzione**, nuova parola d'ordine, che rischia di calarsi in un contesto che, come emerge dall'indagine conoscitiva di ISPRA, è rappresentato da forte disomogeneità territoriale e ancora scarsamente incentivata nella pratica. Solo il 61% dei Comuni oggetto dell'indagine ha messo in atto misure generali di prevenzione negli uffici, nelle scuole e/o nei nidi comunali, mentre il 43% non ha avviato campagne di sensibilizzazione sulla prevenzione dei rifiuti.

Anche **misure nazionali di politica fiscale e di incentivazione economica** possono svolgere un ruolo trainante sul vertice della gerarchia dei rifiuti, così come i **processi di integrazione orizzontale e verticale tra gli operatori coinvolti nella filiera del riuso**, in particolare tra i soggetti gestori responsabili della raccolta dei rifiuti urbani e gli operatori professionali attivi sul mercato. La sfida consiste nel trovare l'equilibrio affinché, nel rispetto dei singoli ruoli, i beni possano essere valorizzati, da una parte eliminando i costi di transazione, dall'altra senza scaricare i costi sul sistema tariffario, quindi in bolletta.

<sup>22</sup> "What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050", World Bank, 2018.

---

Peraltro, è lo stesso D.Lgs. 116/2020, nella riscrittura dell'Art. 181 e a proposito dei centri di raccolta e in genere per le attività rivolte al riutilizzo, a riconoscere forme di integrazione tra gli attori della filiera *"nel quadro di operazioni di intercettazione e schemi di filiera degli operatori professionali dell'usato"*, ammettendo, quindi, modelli a rete rivolti essenzialmente al mercato.

Rimanendo a livello nazionale, **la regolazione ARERA può rappresentare una leva per un incremento della diffusione di pratiche di prevenzione, riutilizzo e preparazione per il riutilizzo.** Il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), riconoscendo in tariffa i costi per lo svolgimento di campagne informative e di educazione ambientale e più in generale gli oneri sostenuti per le misure di prevenzione, va nella giusta direzione. Anche i coefficienti e le componenti legate alla qualità del servizio forniscono un incentivo al riutilizzo.

Il combinato disposto del PNPR, che dovrà individuare nuovi indicatori di prevenzione all'interno della strategia definita dal Piano d'Azione per l'Economia Circolare, e della regolazione ARERA, che li potrebbe mutuare, rappresenta un elemento auspicabile per la diffusione della prevenzione nei territori.

Come conseguenza, l'economia del riutilizzo potrebbe trovare nuova linfa.