

di E.Lo.

Rifiuti, il dilemma dell'assimilazione

L'ultimo studio di Ref Ricerche indaga i problemi legati all'assimilazione dei rifiuti speciali e urbani.

L'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani penalizza la concorrenza o rappresenta un'opportunità per la gestione integrata? Da questa domanda ha preso il via l'ultimo studio del Laboratorio Servizi Pubblici Locali di Ref Ricerche, pubblicato oggi.

La categoria dei "rifiuti speciali non pericolosi assimilati agli urbani" si pone, infatti, a metà strada tra i rifiuti urbani e gli speciali. Si tratta, in particolare, di quei rifiuti che, seppur prodotti da utenze non domestiche, hanno una composizione merceologica simile agli urbani e che per tale ragione possono essere gestiti negli stessi impianti e con gli stessi processi. Il legislatore, tuttavia, non ha fornito una descrizione di questo tipo di rifiuti. L'ambito di applicazione di tale categoria non è, perciò, di poco conto, in quanto ha delle ricadute evidenti sull'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti e sulla capacità di raggiungere gli obiettivi di riciclaggio fissati dal pacchetto di direttive sull'Economia circolare. Per questo Ref Ricerche ha approfondito la disciplina dei rifiuti assimilati, tentando di fare una stima della quantità prodotta e analizzando i motivi che spingono a compiere scelte di assimilazione più o meno ampia.

Il quadro normativo. Partendo dal quadro normativo, lo studio di Ref Ricerche ha sottolineato che il Testo Unico Ambientale (TUA) non dà una definizione univoca di rifiuto urbano. Secondo l'art. 184 del TUA, in particolare, i rifiuti urbani sono "i rifiuti domestici provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi diversi assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità". In poche parole, lo stesso rifiuto cambia natura giuridica a seconda che sia prodotto da un'utenza domestica (in questo caso si tratta di rifiuto urbano) o da un'utenza non domestica, come un museo, un ufficio o un laboratorio artigianale (in questo secondo caso è classificato come speciale). Lo stesso Testo Unico affida, poi, allo Stato la "determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani" (art. 195 comma 2 lett. e). Lo Stato, tuttavia, non ha mai adottato un decreto che disciplini la materia e, nel frattempo, è stata conferita ai Comuni la competenza ad assimilare i rifiuti speciali non pericolosi agli urbani.

I problemi principali. Da qui, secondo Ref Ricerche, nascono i principali problemi in materia di assimilazione. "In mancanza di criteri di assimilazione omogenei sul territorio nazionale – ha denunciato lo studio – si è consolidata la prassi di un regolamento per ogni Comune che non ha contribuito a fare chiarezza sul perimetro della privativa comunale". In questo quadro frastagliato, molti rifiuti sono stati affidati al mercato anche quando non era in grado di assorbirli o, ancora peggio, sono stati abbandonati "ai circuiti informali/illegali". Stando alle stime di Ref Ricerche, "i commercianti illegali sono uno degli attori non ufficiali in campo, capaci di controllare più di 4,5 milioni di tonnellate di rifiuti". La disomogeneità dei criteri di assimilazione, frutto di discipline diversificate da territorio a territorio, sarebbe inoltre la "principale causa delle carenze impiantistiche nel trattamento, per la difficoltà nel quantificare i flussi degli assimilati che impedisce l'analisi dei costi e dei benefici". Tale assetto si ripercuote anche sul piano delle tariffe e dei costi a carico delle imprese, rapportati a coefficienti di calcolo diversi in ciascun Comune. In molti casi si è, infatti, in presenza di ingiustificate disparità di trattamento economico, "anche in contesti contigui, serviti dal medesimo gestore". Per Ref Ricerche, in definitiva, "l'assenza di un quadro normativo omogeneo ha implicazioni per le dotazioni impiantistiche e per la pianificazione dell'intero ciclo dei rifiuti, andando ad impattare sull'equilibrio tra il ruolo del pubblico e del privato, tra l'estensione della privativa e il libero mercato, sui bilanci dei Comuni, e quindi sui bilanci delle imprese e delle famiglie".

La quantità di rifiuti assimilati. Un ulteriore aspetto analizzato dallo studio è quello della quantificazione dei rifiuti assimilati. La mancanza di criteri di definizione omogenei rende, infatti, particolarmente difficile la stima dei rifiuti speciali assimilati agli urbani in Italia. Secondo Ref Ricerche, le scelte di assimilazione possono essere influenzate da errate valutazioni da parte dei singoli Comuni o degli enti locali di regolazione, inclini ad assecondare logiche d'immagine (come l'aumento della differenziata o la riduzione della produzione dei rifiuti) non sempre coerenti con criteri di efficienza. Nonostante ciò, Ref Ricerche ha tentato di definire la quantità di rifiuti assimilati prodotti

in Italia che, secondo lo studio, sono pari a 5 milioni di tonnellate, con un costo di gestione di oltre 1,7 miliardi di euro all'anno. "Su scala regionale – ha specificato lo studio – l'Emilia-Romagna è la regione con la maggiore assimilazione di rifiuti speciali agli urbani, che comporta un addendum di rifiuti gestiti dal servizio pubblico pari al 36%, seguita da Toscana (30%), Lazio (21%) e Marche (20%). Facendo un confronto regionale – ha aggiunto – l'addendum di rifiuti speciali assimilati del Veneto (11%) è circa 3 volte e mezzo inferiore a quella dell'Emilia-Romagna".

Per Ref Ricerche, poi, "sono in generale dichiarati assimilati ai rifiuti urbani tutti i rifiuti di imballaggio non espressamente vietati dal TUA (come gli imballaggi terziari utilizzati per il trasporto) e i rifiuti speciali non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi dalla civile abitazione e ottenuti dalle seguenti attività-lavorazioni: i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, i rifiuti da lavorazioni artigianali, i rifiuti da attività commerciali, i rifiuti da attività di servizio e i rifiuti derivanti da attività sanitarie".

I motivi dell'assimilazione. Come evidenziato in precedenza, la scelta di estendere o meno il perimetro dell'assimilazione può essere condizionata da vari fattori. A tal proposito, Ref Ricerche ha passato in rassegna le principali motivazioni che spingono gli enti locali ad una "assimilazione spinta". I Comuni, in particolare, possono essere mossi dal "desiderio di allargare la platea dei contribuenti per sostenere le entrate della Tari/Tarip". Un Comune particolarmente avanzato sul fronte della differenziata, in grado quindi di intercettare frazioni separate e altamente pure, può inoltre essere mosso dalla volontà di incassare maggiori proventi derivanti dal riciclo. Tali introiti, nel caso degli imballaggi, sono definiti dagli accordi Anci-Conai e dipendono dalle percentuali di impurità contenute nella frazione differenziata. L'ampliamento dell'ambito di assimilazione può, inoltre, essere utilizzato per agevolare il tessuto produttivo di piccole dimensioni (artigiani, commercianti etc) sgravandolo dagli oneri burocratici cui sono tenuti i produttori di rifiuti speciali (come avviene in Emilia Romagna, Toscana, Lombardia). Nei Comuni di piccole dimensioni ma con una forte presenza di attività produttive – come è il caso dei distretti produttivi – la presenza di partite di rifiuti omogenei, facili da raccogliere (separatamente) e riciclare, può spingere le amministrazioni ad allargare le maglie dell'assimilazione per raggiungere livelli di raccolta differenziata più elevata. L'assimilazione, infine, può essere sfruttata per "accrescere la tracciabilità e la trasparenza sui flussi, ricomprendendoli nel controllo pubblico, in chiave di prevenzione da infiltrazioni eco-criminali".

Di contro, le politiche di deassimilazione possono innanzitutto essere mosse da ragioni economiche, "improntate ad un risparmio sui costi di raccolta e gestione degli assimilati". La riduzione del perimetro di assimilazione può essere giustificata anche da esigenze reputazionali, come l'aumento della differenziata o la riduzione dei livelli di produzione di rifiuti. I Comuni, da ultimo, possono scegliere di "lasciare spazio al libero mercato", concedendo alle imprese produttrici di rifiuti potenzialmente assimilabili la possibilità di disfarsene (in Italia o all'estero) soprattutto quando non ci sono impianti sul territorio.

Prospettive future. Volgendo lo sguardo al futuro, lo studio di Ref Ricerche ha rilevato che il Pacchetto di direttive sull'Economia Circolare ha introdotto una nuova definizione di rifiuto urbano. La disciplina europea dovrà essere recepita dal legislatore italiano entro il 5 luglio 2020, chiarendo anche i confini per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani. Una recente sentenza del Tar ha, inoltre, intimato al Minambiente di adottare l'apposito decreto in materia di assimilazione. La decisione del giudice amministrativo ha, quindi, riaperto il dibattito sulla necessità di individuare criteri uniformi per stabilire quando un rifiuto speciale può essere considerato urbano. Dall'analisi condotta da Ref Ricerche, nei territori con distretti commerciali e produttivi di ampie dimensioni vi è la tendenza ad adottare politiche di assimilazione estensive. Per Ref Ricerche, "l'assimilazione può essere un indice di gestioni industriali mature ed efficienti, sia nel recupero di materia ma soprattutto nel recupero di energia, dove l'esigenza di accogliere porzioni più ampie è ancora più marcata". D'altro canto, "i territori che per tradizione hanno fatto maggiore affidamento sul mercato non si troverebbero oggi in condizione di ricondurre automaticamente quei flussi all'interno della privata, né tanto meno si può affermare che questo debba essere un obbligo". Un punto di equilibrio potrebbe, quindi, essere quello di "prevedere la possibilità di avvio a recupero diretto da parte del produttore, in cambio di un riduzione proporzionale della tariffa". Tale facoltà, già prevista dal TUA, incentiverebbe il produttore a valorizzare al meglio i propri rifiuti, laddove questi ultimi hanno uno spazio di mercato. Con riferimento, invece, al decreto che dovrà adottare il Minambiente, secondo Ref Ricerche bisognerebbe "demandare l'individuazione delle linee guida alle Regioni e affidare agli Enti di Governo d'Ambito la declinazione sulle specificità del territorio". Alle Regioni, infatti, spetta la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti. Sarebbe quindi il livello regionale, in conclusione, quello più idoneo a stabilire il perimetro dell'assimilazione, orientando così anche la pianificazione impiantistica.