

**AUDIZIONE SULLE PROPOSTE UE  
SULL'ECONOMIA CIRCOLARE**

*PRESSO LA COMMISSIONE AMBIENTE DELLA  
CAMERA DEI DEPUTATI*

10 FEBBRAIO 2016

## L'economia circolare

### ***Che cos'è l'economia circolare***

Per “**economia circolare**” si intende un sistema in cui il “**valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo**”. In questo senso **l'economia circolare è “green”** in quanto contribuisce a preservare l'ambiente prevenendone il danneggiamento e minimizzando le emissioni inquinanti in atmosfera.

### ***Il Piano d'azione della Commissione europea***

La **Commissione Europea** ha adottato un pacchetto di misure sull'economia circolare che comprende un **Piano di Azione globale** e quattro **Comunicazioni contenenti proposte di modifica di alcune Direttive**, tra cui la Direttiva quadro sui rifiuti.

Tale Piano intende fornire indicazioni agli Stati membri su una serie di ambiti economici e produttivi tra cui la **progettazione ecocompatibile dei prodotti, l'utilizzo sostenibile delle risorse e la gestione dei rifiuti**. Ad essi vanno però affiancate anche una serie di ulteriori considerazioni che completano il percorso dell'economia circolare trasferendone gli effetti nell'ambito urbano attraverso **interventi di recupero e riutilizzo di aree urbane** soggette a fenomeni di inquinamento antropico.

### ***Il ruolo chiave del settore edile...***

**Il settore edile è tra quelli che la Commissione Europea considera “prioritari”** per la specificità dei prodotti e della relativa catena del valore.

### ***... per le macerie da demolizione***

**Il maggior contributo alla produzione annua di rifiuti speciali a livello europeo, secondo la Commissione, infatti è dato proprio dal settore delle costruzioni e demolizioni.**

E poiché il modo attraverso cui avviene la gestione dei rifiuti (recupero o smaltimento) ha un impatto diretto sulla qualità e quantità delle materie prime, dato che è grazie alla re-immissione nel mercato dei materiali riciclabili che diventa possibile contrastare il depauperamento delle risorse naturali, **il Piano d'Azione presentato dalla Commissione punta ad agevolare il recupero delle risorse di valore** anche attraverso una adeguata gestione dei rifiuti.

### **... e per l'energia**

Nel contesto dell'economia circolare il settore delle costruzioni riveste un ruolo cardine anche in virtù delle **ingenti quantità di energia impiegate nel settore civile**, sia come energia consumata in senso lato per l'attività di costruzione (dalla produzione dei materiali alla realizzazione delle opere edili), sia come energia utilizzata durante la vita utile dell'opera.

### **Il contributo "green" del settore edile**

Il settore delle costruzioni può quindi contribuire allo sviluppo dell'economia circolare sia perché **grazie ad esso è possibile diminuire il consumo da fonti energetiche fossili**, sia perché attraverso l'utilizzo di materiali eco-compatibili o riciclati **il consumo di materie prime naturali può essere drasticamente ridotto**.

### **Quali sono gli ambiti di intervento**

In particolare, tra **gli ambiti** in cui il settore edile può contribuire allo sviluppo dell'economia circolare si segnalano:

- le **nuove costruzioni**, sia edifici che infrastrutture, in cui da una parte occorre muoversi, per gli edifici, nella direzione degli **"edifici a energia quasi zero"**, anche mediante la **sostituzione del patrimonio edilizio** ormai vetusto, dall'altra è necessario **favorire l'utilizzo di materiali costruttivi il cui impatto sull'ambiente sia sempre più ridotto**;
- il **patrimonio edilizio esistente**, cui sono imputabili, per ragioni di **vetustà ed obsolescenza**, la gran parte dei consumi di energia, nonché l'utilizzo di materiali non eco-compatibili;
- le **città in senso lato**, perché **la sfida della sostenibilità e dell'economia circolare deve essere affrontata con una visione d'insieme**, mirando ad efficientare i centri urbani. Da qui la necessità di una **"rivoluzione culturale"** che metta al centro il **bilancio zero nel consumo del suolo**.
- la **crescita dell'impiego dei materiali derivanti da processi di recupero**, primi fra tutti quelli derivanti dai materiali da costruzione e demolizione che danno origine agli **aggregati riciclati** equivalenti, almeno per determinati utilizzi, ai materiali da origine estrattiva.

## Le nuove costruzioni, le ristrutturazioni e la sostituzione edilizia

### ***Gli edifici a energia quasi zero***

Il D.L. n. 63/2013 di recepimento della Direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia, aveva introdotto nella legislazione italiana il concetto di **edificio a energia quasi zero**, e aveva inoltre stabilito **l'obbligo di costruire edifici ad energia quasi zero a partire dal 2019/2021**.

Per agevolare tale percorso, occorre pensare a **misure di sostegno** quali incentivi economici e **criteri premiali "verdi"** sia nel settore privato sia negli appalti pubblici, oltre a **modelli contrattuali e finanziari innovativi** che pongano un'attenzione particolare alle realizzazioni caratterizzate dal miglior rapporto benefici/costi dal punto di vista energetico-ambientale.

### ***La valutazione del ciclo di vita dei prodotti***

Nella duplice ottica energia/materie prime, **occorre promuovere metodologie di valutazione del ciclo di vita** differenziate sia dei prodotti componenti sia dei prodotti risultanti (le opere edili).

**Tale valutazione comprende** non solo i costi ambientali emergenti all'atto della costruzione, ma **tutti i costi ambientali che si presentano durante il ciclo di vita**, tra cui ad esempio i costi di demolizione e le esternalità ambientali.

### ***Gli aggregati riciclati***

**Occorre poi favorire il ricorso ai materiali riciclati** nella realizzazione delle opere edili, tra cui gli **aggregati riciclati**.

La Commissione Europea ha fissato per il 2020 **l'obiettivo di recuperare il 70% in peso dei rifiuti da costruzione e demolizione**, obiettivo virtuoso ma che appare ancora difficilmente conseguibile a causa di ostacoli/impedimenti.

Nel nostro Paese **la pratica del recupero di rifiuti da costruzione e demolizione è largamente trascurata** a favore del conferimento in discarica.

Tra le **motivazioni di tale stallo**, vi sono la questione dei **costi**; la persistente **diffidenza o non conoscenza** sulla loro qualità; la **mancanza di un'offerta** diffusa sul territorio.

**Proposte per i materiali riciclati**

**Possibili azioni** per favorire l'uso di materiali riciclati in edilizia sono, ad esempio:

- **semplificazioni amministrative e regolamentari** a favore del recupero e utilizzo, direttamente **nel cantiere** anche mediante impianti mobili, del materiale da costruzione e demolizione;
- **semplificazioni** per la **produzione/commercializzazione** di materiali riciclati mediante impianti fissi;
- **informazione e sensibilizzazione** di operatori e consumatori (progettisti, stazioni appaltanti pubbliche e private, imprese) sulle qualità, caratteristiche e possibili utilizzi dei materiali riciclati promuovendo le migliori tecniche di riciclo e il mercato dei prodotti riciclati;
- **imposizione fiscale ridotta** sull'acquisto di tali materiali;
- **premialità/incentivi alle imprese** che, mediante l'utilizzo di **sistemi di digitalizzazione delle informazioni**, trasferiscano al proprietario/utilizzatore del manufatto edilizio i dati per la gestione dell'opera durante l'intero ciclo di vita della stessa;
- **individuazione dei requisiti** e delle condizioni in presenza delle quali, effettuati determinati trattamenti, **un rifiuto cessa di essere tale**, ovvero ampliamento della possibilità di avvalersi della normativa sui sottoprodotti;
- **incentivi** per la messa a punto di **tecniche innovative per la demolizione selettiva** in modo da favorire il recupero dei materiali.

In particolare, **sarebbe molto utile innalzare il livello di informazioni che accompagnano il progetto e la costruzione** in termini di caratteristiche dei materiali impiegati e modalità di assemblaggio degli stessi. L'utilizzo del **BIM, "Building Information Modelling"**, assolve in pieno a queste funzioni se i materiali impiegati saranno dotati di tutte le informazioni necessarie in formato digitale. Questo al fine di permettere, quando si presenterà la necessità, di **definire la migliore strategia di demolizione** e quindi l'utilizzo del materiale da costruzione e demolizione secondo le migliori tecniche al momento disponibili.

## Il patrimonio edilizio esistente e l'efficientamento energetico

### ***La vetustà del patrimonio immobiliare esistente***

Per il raggiungimento di tutti gli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni climalteranti, un fondamentale contributo deve pervenire dalla **riqualificazione energetica del parco immobiliare esistente**.

Su un totale di 14,5 milioni di edifici esistenti in Italia, il 30,8% sono stati costruiti tra il 1946 e il 1970 e a tale percentuale si somma un 25,9% di edifici costruiti prima del 1946.

**Si tratta quindi di fabbricati con più di 40 anni**, soglia temporale oltre la quale si rendono indispensabili interventi di manutenzione straordinaria. Inoltre il fabbisogno medio degli edifici residenziali esistenti è pari a circa quattro volte la media degli edifici costruiti secondo le attuali normative sull'efficienza energetica.

### ***L'utilità della detrazione fiscale***

Lo strumento della **detrazione fiscale del 65%**, introdotto dalla Legge Finanziaria 2007 in percentuale allora pari al 55%, ha rappresentato un grande stimolo agli investimenti in efficienza energetica nel settore immobiliare, sebbene il mercato si sia orientato maggiormente verso tipologie di intervento sicuramente meno impegnative.

Il legislatore aveva previsto, nel D.L. n. 63/2013, che **entro la fine del 2015 fossero definite misure ed incentivi selettivi di carattere strutturale** finalizzati a favorire la realizzazione di interventi per il miglioramento energetico, l'adeguamento antisismico e la messa in sicurezza degli edifici esistenti.

Per questo motivo **sarebbe stato opportuno stabilizzare i bonus fiscali** per le riqualificazioni energetiche nella misura del 65%, **puntando contestualmente a migliorarne l'efficacia rispetto ai costi**.

## La città

### ***Economia circolare e rigenerazione urbana***

Il miglioramento della qualità urbana non è solo efficientamento energetico o manutenzione straordinaria infatti la rigenerazione urbana rappresenta un nodo essenziale per l'economia circolare, perché è all'interno dei nostri centri urbani che si disegna quella che, oggi, è una parabola, ma domani dovrà essere un cerchio.

La strada da seguire è quella di ricompattare le città attraverso gli interventi sul costruito, privilegiando una molteplicità di percorsi: di cui alcuni già indicati ai quali si sommano i sistemi di trasporto sostenibili, il miglioramento della vivibilità, un recupero di qualità e di funzionalità dell'edificato, la valorizzazione del patrimonio culturale, la reinfrustrutturazione.

La rigenerazione urbana investe ambiti economici, sociali e culturali, e ovviamente urbanistici e di pianificazione, sia su scala urbana, sia a livello territoriale e ciascuno di essi merita attenzione. Si tratta di un percorso di "qualità e compatibilità urbana" complesso strettamente funzionale alla ripresa delle attività economiche e al riadattamento di situazioni sociali e territoriali degradate.

### ***Riqualificare le aree dismesse***

Per innescare una profonda riqualificazione occorre creare opportunità per interventi spesso costosi e complicati e che invece devono diventare semplici nella fattibilità amministrativa creando convenienze imprenditoriali.

In questo contesto le operazioni di demolizione e ricostruzione non possono avere carattere isolato, ma devono "entrare a regime" nella pianificazione e non essere oggetto di normative a tempo.

Insomma devono essere l'ordinario della pianificazione urbanistica e quindi dell'attività imprenditoriale.

### ***Favorire la sostituzione edilizia***

Nell'ambito di una generale azione finalizzata a promuovere le trasformazioni urbane della "città costruita" è prioritario intervenire per rimuovere gli ostacoli che riducono o addirittura impediscono l'attivazione degli interventi di "sostituzione edilizia". Ciò assume una

rilevanza ancora maggiore nella prospettiva più ampia di contenere il consumo di nuovo suolo ed arrivare così al “saldo zero”.

## L'aggiornamento delle Direttive europee sui rifiuti

### ***Modificare la Direttiva quadro sui rifiuti***

A prescindere dalle indicazioni di carattere generale sul Piano di Azione Comunitario nello specifico si evidenzia l'opportunità di alcuni interventi sulle altre proposte comunitarie.

L'art. 1 della proposta di modifica alla Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98, COM (2015)595, introduce una serie di novità di rilievo per il settore: vengono introdotte le definizioni di “rifiuti da costruzione e demolizione” (punto 4 bis, dell'art. 3 Direttiva 2008/98) e di “riempimento” (punto 17 ter, art. 3, Direttiva 2008/98); in tema di prevenzione dei rifiuti (art.9 comma 1, Direttiva 2008/98) viene stabilito che gli Stati Membri adottano misure finalizzate a ridurre la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all'estrazione di minerali, alla costruzione e alla demolizione, tenendo in considerazione le migliori tecniche disponibili; in tema di riutilizzo e riciclaggio (art. 11 comma 2, lett. b, Direttiva 2008/98), l'obiettivo dell'incremento della preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi del 70% in termini di peso entro il 2020, viene aggiornato con l'inserimento della **nuova definizione di “riempimento”** che può essere inquadrata nell'ambito del recupero ambientale e viene dato agli Stati membri il compito di adottare misure volte a promuovere sistemi di selezione dei rifiuti da costruzione e demolizione per almeno i seguenti elementi: legno, inerti, metalli, vetro e gesso (comma 1, art. 11). Inoltre vengono fatte alcune proposte di modifica in tema di sottoprodotti ed End of Waste.

Si tratta di questioni importanti che **“vanno” declinate a livello nazionale in termini normativi e tecnici in coordinamento con le rappresentanze imprenditoriali che debbono essere istituzionalmente chiamate in causa.**

**Sottoprodotti:  
novità**

**In tema di sottoprodotti** (art.5, Direttiva 2008/98) viene conferito agli Stati Membri il compito di garantire che una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto non sia considerato rifiuto, bensì sottoprodotto se sono soddisfatte le condizioni previste al comma 1, ovvero quelle che definiscono la qualità di sottoprodotto (certezza del riutilizzo, utilizzo della sostanza od oggetto senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale, la derivazione della sostanza o dell'oggetto dal processo di produzione, la legalità del successivo utilizzo).

In pratica è una conferma di quanto già avviene ma, **con l'integrazione di una previsione preoccupante.**

**Non si condivide infatti il riconoscimento (comma 2) alla Commissione del potere di adottare atti delegati per stabilire i criteri dettagliati** sull'applicazione delle condizioni relative ai sottoprodotti per sostanze o oggetti specifici conformemente all'art. 38 bis introdotto dalla proposta di modifica alla Direttiva quadro sui rifiuti e rubricato "Esercizio della delega". La formulazione attuale della norma relativa ai sottoprodotti se correttamente applicata sarebbe oggi più che sufficiente, senza necessità di ulteriori adempimenti né europei né nazionali.

**Cessazione della  
qualifica di rifiuto:  
novità**

**In tema di cessazione della qualifica di rifiuto** (art. 6, Direttiva 2008/98) analogamente a quanto fatto per i sottoprodotti viene sostituito il comma 1 al fine di conferire agli Stati Membri il compito di garantire che i rifiuti sottoposti a operazioni di recupero cessano di essere considerati tali se rispondono alle condizioni indicate. Mentre (comma 2) viene attribuito alla Commissione il potere di adottare provvedimenti per stabilire criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni della cessazione della qualifica di rifiuto per taluni rifiuti, previsione verso cui si manifestano perplessità e preoccupazione come nel caso dei sottoprodotti. Il comma 4 stabilisce che gli Stati Membri notificano alla Commissione le regolamentazioni tecniche adottate.

**Osservazioni  
generali**

Va fatta una considerazione al fine di condividere l'obiettivo di una maggior armonizzazione e semplificazione del quadro giuridico in materia di classificazione come "sottoprodotto" e di cessazione della qualifica di rifiuto. Quella dei sottoprodotti e della determinazione dei criteri dell'End of Waste sono due temi di importanza centrale per una piena attuazione del principio di prevenzione dei rifiuti fissato dalla Direttiva.

**Sottoprodotti ed  
end of waste,  
servono criteri e  
parametri certi**

**Prevenire la produzione di rifiuti, significa da un lato agire anche nella direzione di un *allungamento* del ciclo di vita dei beni, e dall'altro sul fronte della *riduzione* del ciclo di vita dei rifiuti.**

L'obiettivo è tanto più raggiungibile quanto più sono chiari e definiti:

- i requisiti in base ai quali determinate sostanze o oggetti residui di produzione possano essere classificati come sottoprodotti, anziché come rifiuti.
- I parametri in presenza dei quali, effettuati determinati trattamenti, un rifiuto cessa di essere tale.

Su questi aspetti è necessario che si delinei un quadro di regole chiare e soprattutto stabili nel tempo, in grado di rappresentare un punto di riferimento per gli operatori che debbono effettuare i **necessari investimenti** in tecnologie, risorse ecc.

**Sui  
sottoprodotti...  
criticità e  
prospettive**

Per quanto riguarda le proposte di modifica della Direttiva 2008/98 sui rifiuti all'art.5 relativo ai "Sottoprodotti", appare positiva l'attribuzione (art.5, comma1) agli Stati Membri del compito di assicurare il rispetto della normativa europea in materia, conferendo loro **il ruolo di valorizzare la filiera del sottoprodotto.**

Quest'ultima infatti potrebbe avere un ruolo chiave in termini di prevenzione dei rifiuti, obiettivo inseguito in linea di principio, ma nella realtà pratica di difficile attuazione. L'acquisizione dello status di sottoprodotto di un residuo di produzione costituisce un passo decisivo sul fronte del superamento di un'economia di tipo lineare in favore di una più sostenibile circolarità delle risorse. Ed è corretto che ciò avvenga nel rispetto delle condizioni di legge, a patto che siano chiare e ben definite.

**Questioni  
interpretative**

Si profilano su questo tema alcune questioni aperte che potrebbero essere affrontate a livello attuativo (nel nostro ordinamento art.184 bis, comma 2, D.Lgs.152/2006) per ovviare alle contraddizioni interpretative derivanti da una normativa complessa a volte poco chiara, soprattutto per quanto concerne alcune specifiche tipologie di sostanze o oggetti.

Si fa riferimento, ad esempio, alle questioni interpretative legate alla espressione “**normale pratica industriale**” – art.184 bis, comma 1, lettera c) – per cui una determinata sostanza o oggetto può essere considerata sottoprodotto e non rifiuto se, tra le altre condizioni, si trova anche quella di poter essere utilizzata direttamente senza ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale. Sulla indeterminatezza della espressione per alcune sostanze di particolare rilievo per il settore, si sono generate delle questioni pratiche che andrebbero risolte a livello normativo. Si citano a titolo esemplificativo, le difficoltà legate alla gestione del “fresato d’asfalto”, materiale reimpiegabile tal quale o con trattamenti meccanici che rientrano nella normale pratica industriale, che la normativa considera come rifiuto, ma che la giurisprudenza ha invece ritenuto in più occasioni sottoprodotto.

**Valorizzare la  
filiera del  
sottoprodotto**

Si rende perciò necessario intervenire su questo aspetto in modo deciso per cogliere l’invito della Commissione ai singoli Stati membri a favorire l’economia circolare anche attraverso una valorizzazione della filiera del sottoprodotto.

Si evidenzia, come anticipato, però, la **criticità** di quanto stabilito nel nuovo comma 2 relativamente al potere della Commissione di adottare atti delegati per stabilire criteri dettagliati sull’applicazione delle condizioni di sottoprodotto.

Premesso che l’art.184 bis del D.lgs. 152/2006 recepisce integralmente la definizione di sottoprodotto dettata dalla Direttiva 2008/98, non può essere demandato alla Commissione il compito di intervenire in maniera puntuale sulla individuazione dei criteri dettagliati. Infatti così facendo si rischia di mettere in discussione quanto già stabilito a livello europeo in termini di sottoprodotto.

Compete, invece, ai singoli Stati Membri, il cui ruolo attivo sul tema è per altro valorizzato dalla stessa Commissione, intervenire per disciplinare in modo chiaro e certo i casi di particolare complessità.

***Sulla cessazione della qualifica di rifiuto: quando un rifiuto cessa di essere tale?***

L'individuazione di criteri certi per la definizione della cessazione della qualifica di rifiuto costituisce attualmente, per il settore delle costruzioni, una necessità imprescindibile al fine di consentire il raggiungimento dei principali obiettivi dell'economia circolare.

***L'importanza di una normazione di dettaglio***

In questo senso per quanto riguarda le proposte di modifica alla Direttiva 2008/98 all'art.6 appare apprezzabile il contenuto del comma 1 che attribuisce agli Stati membri l'obbligo di assicurare la valorizzazione degli EOW e cioè dei rifiuti che hanno perso tale qualifica, a condizione di leggerlo in parallelo, al comma 4 con cui è fissato l'obbligo per gli Stati Membri di comunicare alla Commissione, nel rispetto delle procedure di notifiche, le regole tecniche adottate e cioè i criteri per l'EOW. A questo scopo sarebbe utile definire, almeno in fase di recepimento delle scadenze brevi per l'emanazione dei provvedimenti attuativi ed evitare l'attuale situazione di stallo.