

Audizione di FISE Assoambiente e FISE Unicircular
su
INDAGINE CONOSCITIVA
Sulla normativa che regola la cessazione della qualifica di rifiuto
(“end of waste”).

presso
VIII Commissione
(Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)
Camera dei Deputati

Roma, 17 settembre 2019

Gentile Presidente,

Onorevoli Deputati,

abbiamo accolto con piacere l'invito rivolto a FISE Assoambiente e a FISE Unicircular nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla normativa che regola la cessazione della qualifica di rifiuto (“*end of waste*”).

FISE Assoambiente è l'Associazione che storicamente rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese che in Italia si occupano dei servizi di igiene ambientale, delle bonifiche e del riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali. L'Associazione inoltre è parte stipulante del CCNL di settore.

FISE Unicircular, già FISE Unire, è l'Associazione che rappresenta le imprese interessate al modello dell'economia circolare in Italia. Un sistema che abbraccia numerose attività imprenditoriali: dal recupero di materia dai residui e dai rifiuti, riciclaggio e produzione di materie e prodotti secondari, all'utilizzo di questi ultimi nei propri cicli di produzione; dalla rigenerazione, re-manufacturing, preparazione per il riutilizzo di beni, componenti e articoli, ai progetti, servizi e logistica utili a modelli di business “circolari”.

In relazione all'oggetto dell'indagine conoscitiva avviata da questa Commissione, preme ricordare che **il tema EoW rappresenta il presupposto essenziale sotto il profilo logico, giuridico ed operativo dell'industria del riciclo**, necessario per ottimizzare ed efficientare l'utilizzo delle risorse, per tutelare la produttività delle imprese rispetto anche alla volatilità dei prezzi, favorendo al contempo una minore dipendenza dalle importazioni di materie prime e una riduzione degli impatti ambientali e della gestione dei rifiuti. Esso si colloca quindi pienamente nel contesto della *circular economy*.

Questo nuovo approccio non potrà ovviamente evitare del tutto il prelievo di risorse naturali, ma certo potrà contribuire fortemente a ridurlo, attraverso il ripensamento di ogni fase dell'intero ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di specifiche responsabilità: dalla produzione al consumo, dalla gestione dei rifiuti al loro riutilizzo nell'economia delle materie prime secondarie attraverso processi di simbiosi industriale.

Va evidenziato a riguardo che secondo il monitoraggio portato avanti dalle Organizzazioni internazionali, come ad esempio dal Programma ONU per l'Ambiente (UNEP), illustrato nel dicembre 2017 a Nairobi in occasione dell'*International resource panel* (Irp), dal 1970 al 2017 l'uso mondiale di materie prime è cresciuto da circa 27 a circa 89 miliardi di tonnellate e, proseguendo con l'attuale trend, si potrebbe arrivare a circa **180 miliardi di tonnellate estratte nel 2050**.

L'Italia, storicamente carente di materie prime, ha da sempre sviluppato una propensione al recupero dei materiali. Dal dopoguerra è cresciuta nel nostro Paese una cultura industriale del recupero in tutti i settori (metalli, carta, vetro, plastiche, tessile): siamo, insieme alla Germania, il più importante “distretto del riciclaggio” d'Europa, uno dei primi nel mondo. Il 65% dei rifiuti speciali e il 49% dei rifiuti urbani oggi viene già avviato a recupero di materia. Il 15/20% a recupero di energia. Nel Paese sono attive eccellenti industrie del riciclo che formano in alcune aree, i distretti locali più evoluti al mondo con capacità tali da richiedere importazioni di rottami.

Ma per favorire la transizione all'economia circolare, **gli impianti devono essere autorizzati a far cessare la qualifica di rifiuto** (*End of waste*) in modo che dopo il trattamento restituiscano prodotti, materiali e oggetti destinati al mercato. A più di un anno e mezzo dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/2018 le imprese del settore si trovano a confrontarsi con **un contesto normativo che nega l'innovazione tecnologica e le esigenze di produzione a causa alle disposizioni introdotte nello "Sblocca Cantieri"** (DL 18 aprile 2019, n. 32, convertito con legge 14 giugno 2019, n. 55) che, limitando le competenze in materia unicamente al MATTM e vincolando il rilascio/rinnovo delle autorizzazioni ordinarie alle sole norme generali per il recupero disponibili (presenti nel DM 5 febbraio 1998 e decreti analoghi), ha escluso di conseguenza le numerose tipologie, provenienze, caratteristiche di rifiuti, attività di recupero e dei materiali che nel corso degli anni si sono sviluppate, determinando pertanto una barriera alla prosecuzione di attività esistenti (le cui autorizzazioni stanno progressivamente venendo a scadenza) e alla realizzazione di nuovi impianti.

Le norme richiamate nello "Sblocca Cantieri" sono norme obsolete, in quanto superate dall'aggiornamento delle disposizioni tecniche di settore e delle tecnologie, incomplete e, per certi versi, inapplicabili perché avrebbero bisogno di un'opera ciclopica di manutenzione, correzione, adeguamento, completamento, che comunque, quand'anche fosse intrapresa, non riuscirebbe a coprire tutta l'area dell'eco-innovazione, in fluida e multiforme evoluzione.

Pur condividendo l'ipotesi di un pacchetto di strumenti normativi definiti a livello ministeriale capace di fornire certezza ed omogeneità al sistema autorizzativo, è necessario non privare il meccanismo autorizzativo della necessaria elasticità, considerato che ad oggi sono stati emanati solo pochissimi regolamenti EoW a livello europeo o nazionale, mentre ne servirebbero molti, molti di più. Pertanto, accanto ad una rapida accelerazione dei lavori ministeriali per l'adozione dei numerosi decreti ancora in *stand-by*, serve mantenere l'articolazione, disegnata con tratto opportunamente flessibile dalla nuova direttiva europea sui rifiuti, costituita da regolamenti europei, atti nazionali e, in via residuale e transitoria, autorizzazioni caso per caso per l'End of Waste.

La possibilità di prevedere un meccanismo di autorizzazioni regionali "caso per caso" per la cessazione della qualifica di rifiuto rappresenta un elemento cruciale perché capace di rispondere in modo funzionale ai processi di riciclo che sono in continua evoluzione e innovazione.

In questi mesi in Italia è cresciuta esponenzialmente una forte preoccupazione tra gli operatori, per le gravi problematiche derivanti dal blocco sia dei rinnovi delle autorizzazioni esistenti che del rilascio delle nuove autorizzazioni per diverse tipologie e attività di riciclo di rifiuti in grado sia di alimentare impianti esistenti, sia di generare investimenti in ampliamenti, in modifiche e in nuovi impianti, con nuova occupazione. **Le attività più colpite sono proprio quelle che impiegano modalità e tecnologie più innovative per il riciclo e recupero dei rifiuti e quindi paradossalmente anche le più efficaci per la tutela ambientale e lo sviluppo dell'economia circolare.**

Tra le attività di produzione di End of Waste bloccate dal nuovo contesto normativo (a titolo di esempio):

- riciclo di rifiuti inerti da costruzione e demolizione per la produzione di aggregati;
- riciclo pneumatici fuori uso (PFU) per la produzione di granulo e polverino;
- riciclo rifiuti da spazzamento stradale e da raccolta differenziata multimateriale;

- riciclo rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) per la produzione di materie prime critiche (CRM);
- rigenerazione oli e grassi animali e vegetali usati;
- riciclo scorie da inceneritore nei cicli a freddo;
- riciclo materiali fibrorinforzati (vetroresina e carboresina);
- riciclo del tetrapack per la produzione di materiali innovativi (Eco-allene);
- riciclo dei fanghi da depurazione reflui urbani per la produzione di carbone biologico.

Da ultimo, nel mese di settembre in Lombardia la provincia di Brescia ha segnalato alle imprese locali l'avvio del riesame delle autorizzazioni integrate (AIA) in corso di vigenza "*in quanto sussiste un rilevante interesse pubblico ad avviare un procedimento di revoca parziale dell'autorizzazione*", poiché non più conforme al dettato normativo sopravvenuto, nonostante la stessa autorizzazione riguardi peraltro impianti che operano nel perimetro dei principi, delle condizioni e dei criteri previsti a livello europeo. Con ciò mettendo in discussione, sulla base del presupposto indicato, anche la validità delle autorizzazioni non ancora scadute.

Una corretta ed effettiva soluzione del problema verificatosi nel nostro Paese è contenuta nell'**articolo 6 della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti**, con le innovazioni introdotte dalla direttiva (UE) 2018/851, che prevede la possibilità - in assenza di decreti nazionali "*End of Waste*", che vanno comunque accelerati portando con urgenza a buon fine quelli già istruiti - di affidare alle Regioni la competenza di integrare le autorizzazioni relative alla gestione dei rifiuti caso per caso, con la cessazione della qualifica di rifiuto, **nel pieno rispetto delle condizioni e dei criteri dettagliati, comuni a livello europeo e non derogabili, specificamente indicati in tale articolo**. Ciò garantirebbe anche lo stesso terreno di concorrenza per le imprese italiane rispetto ai loro *competitor* europei.

In tal senso, più di cinquanta organizzazioni e associazioni di categoria, tra cui FISE Assoambiente e FISE Unicircular, lo scorso 25 luglio hanno presentato un appello al Governo e al Parlamento (allegato) in cui si denunciavano non solo la paralisi delle attività di riciclo ma anche le ricadute economiche di tale fenomeno, pari a circa 2 miliardi di euro l'anno.

In allegato si riporta la **proposta di emendamento condivisa dal mondo imprenditoriale ed associativo** che ha sottoscritto l'Appello, che potrebbe sanare in modo certo le criticità evidenziate in conformità alla Direttiva quadro del Pacchetto europeo per l'economia circolare.

APPELLO AL GOVERNO E AL PARLAMENTO DEL 25 LUGLIO 2019
SIGLATO DA

CONFINDUSTRIA, CIRCULAR ECONOMY NETWORK, CNA, FISEUNICIRCULAR, FISE ASSOAMBIENTE, CONFEDERAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI, CONFARTIGIANATO IMPRESE, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOOP PRODUZIONE E SERVIZI, CISAMBIENTE, FEDERCHIMICA, FEDERACCIAI, FEDERAZIONE GOMMA PLASTICA, ASSOMINERARIA, CONAI, CONOU, ECOPNEUS, CONFEDERAZIONE LIBERE ASSOCIAZIONI ARTIGIANE ITALIANE, GREEN ECONOMY NETWORK DI ASSOLOMBARDA, UTILITALIA, CASARTIGIANI, CONFAPI, ASSOVETRO, CONFAGRICOLTURA, CONSORZIO ITALIANO COMPOSTATORI, ECOTYRE, COBAT, CONSORZIO RICREA, ANCO, AIRA, GREENTIRE, ASSOBIOPLASTICHE, ASCOMAC COGENA, ECODOM, AMIS, COMIECO, ASSOCARTA, FEDERAZIONE CARTA E GRAFICA, CENTRO DI COORDINAMENTO RAEE, SITEB, ASSOREM, FIRI, FEDERBETON, AITEC, CONOE, COREPLA, FEDERESCO, ANGAM, CENTRO DI COORDINAMENTO NAZIONALE PILE E ACCUMULATORI, UCINA - CONFINDUSTRIA NAUTICA, ASSOFOUND, CONSORZIO CARPI, ASSOFERMET, AGCI-SERVIZI

Al Governo e al Parlamento

Le sottoscritte organizzazioni delle imprese italiane,

- considerato che l'economia circolare rappresenta una leva fondamentale per la tutela delle risorse naturali, poiché ne assicura l'utilizzo efficiente in un'ottica di sviluppo sostenibile, e contribuisce ai processi di de-carbonizzazione per il contrasto ai fenomeni dei cambiamenti climatici;
- considerato che l'economia circolare costituisce anche un importante driver strategico di politica industriale per il tessuto produttivo italiano, che già ha dato prova di rappresentare un'eccellenza a livello mondiale nella prevenzione e nel riciclo dei rifiuti, e produce importanti effetti positivi sul piano occupazionale;
- considerato che all'interno delle diverse tipologie di azioni richieste per la transizione all'economia circolare svolge un ruolo cruciale il meccanismo delle autorizzazioni regionali caso per caso per la cessazione della qualifica di rifiuto in quanto funzionale ai processi di riciclo in continua evoluzione e innovazione ;
- viste le forti preoccupazioni per le gravi problematiche derivanti dal blocco sia dei rinnovi sia del rilascio delle nuove autorizzazioni per diverse tipologie e attività di riciclo di rifiuti in grado di alimentare sia impianti esistenti sia investimenti in ampliamenti, in modifiche e in nuovi impianti, con nuova occupazione;
- visto che l'intervento normativo contenuto nella legge n. 55 del 14 giugno 2019 di conversione del Decreto "Sblocca cantieri" in materia di cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste) non ha risolto questa grave situazione limitandosi a salvaguardare le tipologie e le attività di riciclo previste e regolate dal DM 5 febbraio 1998 e successivi, escludendo quindi le numerose tipologie, provenienze, caratteristiche di rifiuti, attività di recupero e dei materiali che nel frattempo sono stati sviluppati;
- verificato che tale blocco investe la maggior parte delle tipologie di rifiuti e di attività di riciclo, creando un grave ostacolo allo sviluppo dell'economia circolare e generando concreti rischi, in diverse località, anche per la gestione di importanti quantità di rifiuti;
- visto che una corretta ed effettiva soluzione del problema, aperto da una sentenza del Consiglio di Stato dello scorso anno, è chiaramente contenuta nell'art.6 della nuova Direttiva europea 2018/851 che prevede la possibilità -in assenza di decreti nazionali End of Waste che vanno accelerati portando con urgenza a buon fine quelli già istruiti - di affidare alle Regioni la competenza di integrare le autorizzazioni relative alla gestione dei rifiuti, caso per caso, con la cessazione della qualifica di rifiuto, nel pieno rispetto sia delle condizioni che dei criteri dettagliati, comuni per tutte le Regioni e non derogabili, precisamente definiti in tale articolo;

avanzano la richiesta di un nuovo provvedimento urgente che anticipi il recepimento della nuova direttiva con il testo del citato art. 6, rafforzato con l'istituzione di un registro nazionale, accessibile e controllabile, dove siano raccolte tutte le autorizzazioni regionali End of Waste.

PROPOSTA DI EMENDAMENTO PER IL RICICLO**Proposta di emendamento per sbloccare il riciclo dei rifiuti recependo l'art.6 della nuova Direttiva UE 2018/851**

L'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 è sostituito dal seguente:

«Art. 184-ter»

(Cessazione della qualifica di rifiuto).

1. I rifiuti sottoposti a un'operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessano di essere considerati tali se soddisfano le seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzato 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.

2. I criteri dettagliati per l'applicazione uniforme a livello europeo delle condizioni di cui al comma 1 finalizzati a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana e ad agevolare l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, sono quelli adottati, ove appropriato, dalla Commissione europea con atti di esecuzione.

3. Qualora tali criteri dettagliati non siano stati stabiliti a livello di Unione europea ai sensi del comma 2, sono definiti attraverso uno o più decreti, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Essi includono:

- a) i materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell'operazione di recupero;
- b) i processi e le tecniche di trattamento consentiti;
- c) i criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto ottenuti dall'operazione di recupero in linea con le norme di prodotto applicabili, compresi, se necessario, i valori limite per le sostanze inquinanti;
- d) i requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo di qualità, l'automonitoraggio e l'accreditamento, se del caso;
- e) un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.

4. La persona fisica o giuridica che utilizza, per la prima volta, un materiale che ha cessato di essere considerato rifiuto e che non è stato immesso sul mercato o che immette un materiale sul mercato per la prima volta dopo che cessa di essere considerato un rifiuto provvede a verificare che il materiale soddisfi i pertinenti requisiti ai sensi della normativa applicabile in materia di sostanze chimiche e prodotti collegati.

5. Laddove non siano stabiliti criteri a livello dell'Unione europea o a livello nazionale ai sensi rispettivamente del comma 2 e del comma 3, le autorità competenti di cui agli articoli 208, 209 e 211 e quelle di cui al Titolo III-bis della parte seconda del presente decreto legislativo, provvedono caso per caso, adottando misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al comma 1 e i criteri di cui al comma 3, lettere da a) a e).

6. È istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare il Registro nazionale delle autorizzazioni caso per caso rilasciate ai sensi del comma 5. A tal fine le autorità competenti al momento del rilascio trasmettono copia di tali autorizzazioni caso per caso al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare assicura, tramite strumenti elettronici, l'accesso alle informazioni di tale Registro nazionale relative alle autorizzazioni rilasciate caso per caso e dei risultati delle verifiche eseguite dalle autorità di controllo.

7. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 3, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, allegato 1, sub allegato 1, 12 giugno 2002, n. 161, 17 novembre 2005, n. 269, l'articolo 9-bis, lettera a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, in legge 30 dicembre 2008, n. 210. Restano fermi i decreti ministeriali pubblicati e le autorizzazioni rilasciate in materia di cessazione della qualifica di rifiuto alla data di entrata in vigore della presente disposizione che saranno rivalutate dalle autorità competenti in sede di rinnovo o riesame ai sensi delle presenti disposizioni.