

Roma, 17 settembre 2019

Camera dei Deputati
VIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

Indagine conoscitiva sulla normativa che regola
la cessazione della qualifica di rifiuto
("end of waste")



UTILITALIA

imprese acqua ambiente energia



Utilitalia: chi siamo

UTILITALIA

Nata dalla fusione di Federutility e Federambiente riunisce **471 Aziende di Ambiente, Acqua e Energia**



CCNL

Gas acqua
36.000
lavoratori

Ambiente
43.000
lavoratori

Elettrico
11.500
lavoratori

Energia Elettrica
15%
popolazione

Servizi forniti dalle associate

Idrici
80%
popolazione

Ambientali
55%
popolazione

Distribuzione gas
30%
popolazione

L'evoluzione della vicenda

Sentenza Consiglio di Stato

La cessazione dello status di rifiuto per i materiali in uscita dagli impianti oggetto di autorizzazione ordinaria o in AIA è stata normata da oltre 20 anni da processi di autorizzazione “caso per caso” fino a quando la Sezione IV del Consiglio di Stato è intervenuta in materia di EoW con la Sentenza 28 febbraio 2018 n. 1229. Alcune letture della sentenza hanno portato ad escludere la competenza delle Regioni dalla possibilità di individuare (caso per caso, nell’ambito delle autorizzazioni) quando un rifiuto cessa di essere tale in quanto la direttiva 2008/98/CE attribuirebbe questo potere (esercitabile solo laddove non siano stabiliti criteri EoW a livello comunitario) solo allo Stato e non a enti e/ o organizzazioni interne allo Stato.

Blocco attività

A seguito di tale sentenza alcune Regioni non si sono più ritenute autorizzate a verificare e decidere, caso per caso, nell’ambito del rilascio delle autorizzazioni, la sussistenza delle condizioni per le quali un rifiuto cessa di essere tale e di conseguenza non si esprimevano più sull’EoW, con grossi danni alla transizione all’economia circolare (Allegato A).

La situazione attuale

L'intervento
normativo di
giugno

L'emendamento inserito nella Legge di conversione del Decreto Sblocca Cantieri, che nelle intenzioni dei proponenti doveva sbloccare il settore dopo la sentenza del Consiglio di Stato sulle autorizzazioni caso per caso **non si è rilevata una norma risolutiva ma per numerosi aspetti regressiva** (ALLEGATO B).

Conseguenze

Gli impianti di riciclo ora possono essere autorizzati solo in base ai criteri che fanno riferimento a norme datate anche di più di vent'anni fa non più aggiornate per tipologie, provenienza, le attività di recupero e le caratteristiche di quanto ottenuto da tali attività. Si blocca la piena attuazione dell'Economia Circolare obbligando ingenti quantitativi di rifiuti riciclabili a essere avviati a impianti di incenerimento e discarica o di inviarli all'estero, con l'inevitabile perdita di «*know how*» e competenze tecniche, di posti di lavoro nei settori interessati e di capacità innovativa dell'imprenditoria nazionale con costi rilevanti a carico del sistema, degli utenti e delle imprese.

Rischio di revoca
autorizzazione
impianti

In un contesto locale l'ente titolare alle autorizzazioni, con interpretazione eccessivamente cautelativa della norma, sta procedendo in «auto tutela», a comunicare a numerosi impianti di riciclo (120 imprese su 503 totali) l'avvio del riesame dell'autorizzazione vigente "in quanto sussiste un rilevante interesse pubblico ad avviare un procedimento di revoca parziale dell'autorizzazione».

La situazione attuale

Proposte non
risolutive

Anche il recente emendamento (n. 15.28, testo 2) approvato in Senato nell'ambito dell'esame del Disegno di Legge n. 944 (delegazione europea di recepimento della direttiva Economia Circolare) non appare risolutivo delle problematiche esposte (ALLEGATO C).

Necessità urgente
Interventi
normativi

È indispensabile un **intervento normativo urgente che riscriva l'Art. 184-ter del D. lgs. 152/2006** e che ponga soluzione alla fase di stallo e nel frattempo proseguire celermente nell'emissione dei decreti ministeriali dei criteri «End of Waste».

Emanazione
decreti tecnici

Va data una decisa spinta affinché vengano definitivamente emessi i decreti ministeriali nazionali in corso di realizzazione (ALLEGATO D).

Interventi normativi: Emendamento al 152/2006

Nuovo
emendamento

Utilitalia, assieme a oltre 50 associazioni d'impresa del settore ha sottoscritto una proposta normativa comune (ALLEGATO E) per superare l'attuale situazione di stallo che anticipa il recepimento delle direttive europee in materia (Art. 6 della direttiva 98/2008/CE (così come modificata dalla direttiva UE/2018/851) mediante una riscrittura dell'art. 184-ter del D. lgs. 152/2006.

Tale emendamento potrebbe essere contenuto nella Legge di conversione del **Decreto Legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali (Atto Senato n. 1476)**, anche se l'urgenza di un provvedimento in questa materia potrebbe giustificare anche l'emanazione di un decreto «ad hoc».

In questo emendamento, come elemento per agevolare l'accesso alle informazioni ambientali da parte del cittadino viene istituito presso il Ministero dell'ambiente un Registro nazionale delle autorizzazioni rilasciate caso per caso per assicurare tramite strumenti elettronici, l'accesso alle autorizzazioni e ai risultati delle verifiche eseguite dalle autorità di controllo.

ALLEGATO a) Lo stop alle filiere del recupero

Il blocco
dell'economia
circolare

Tra le attività di riciclo più rilevanti finora regolate dal caso per caso e ora potenzialmente non più possibili si ricordano:

1. L'utilizzo di rifiuti inerti da costruzione e demolizione per la produzione di aggregati;
2. L'utilizzo di terre e rocce da scavo bonificate in alternativa alla discarica in discarica;
3. L'utilizzo di Pneumatici Fuori Uso (PFU) attraverso la produzione di granuli e polverino per impianti sportivi, fondi stradali, pannelli insonorizzanti, elementi per arredo urbano;
4. L'utilizzo di materiali provenienti dalla raccolta differenziata multimateriale;
5. L'utilizzo di ghiaia e sabbia provenienti dal spazzamento stradale;
6. Il recupero di materie prime da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE);
7. La rigenerazione degli oli e grassi animali e vegetali usati;
8. L'utilizzo delle scorie degli inceneritori nei cicli a freddo degli impianti di recupero;
9. Il riutilizzo dei materiali fibrorinforzati (Vetroresina e carboresina);
10. L'utilizzo dell'Eco Allene (materiale plastico derivante dal riciclo del tetrapak).

ALLEGATO b) L' Emendamento allo Sblocca cantieri (1/2)

Conseguenze emendamento

- Gli impianti di riciclo possono essere autorizzati solo in base ai criteri contenuti nei decreti che regolano le autorizzazioni in procedura semplificata, norme datate anche di più di vent'anni fa e che definiscono tipologie, provenienze, caratteristiche dei rifiuti, attività di recupero e caratteristiche di quanto ottenuto da tali attività.
- Tutti i rifiuti non presenti in questi decreti non possono accedere all'End of Waste (EoW): per tale motivo moltissimi flussi (ad es. le materie prime ricavabili dai RAEE; batterie al litio; i flussi di raccolta differenziata non previsti nei decreti suddetti, scarti da selezione di raccolte differenziate; scorie da termovalorizzazione, poliaccoppiati, oli usati, vetroresina, pneumatici fuori uso, ecc.) vengono esclusi dall'EoW e rimangono rifiuti anche dopo un trattamento specifico finalizzato al loro recupero, nonostante in Italia si siano già sviluppate industrie di riciclo in tali settori.
- Le attività di recupero permesse sono solo ed esclusivamente quelle elencate dei vecchi decreti, vanificando l'innovazione tecnologica di riciclo, di processo e di prodotto sviluppatasi nel frattempo;
- Ciò vale anche per le specifiche dei materiali ottenuti, che determinano inevitabilmente anche gli usi a cui le stesse sono destinate: nel tempo tali usi sono variati e in alcuni casi si sono indubbiamente ampliati rispetto al passato, in relazione sia alle mutate condizioni tecniche che di mercato. Ne è prova la costante produzione ed aggiornamento degli standard di prodotto nei diversi settori coinvolti, aggiornamento di cui non vi è traccia nei decreti in esame, che non effettuano un rinvio dinamico, bensì statico, ossia fisso, agli standard di prodotto eventualmente esistenti all'epoca.

ALLEGATO b) L'Emendamento allo Sbocca Cantieri (2/2)

Conseguenze (2/2)

- Tali decreti in molti casi non ammettono l'EoW a livello di materiale intermedio, ma solo per il prodotto finito: pertanto, molte imprese che fino ad oggi producevano materie prime secondarie grazie ad un'autorizzazione non potranno rinnovarla e chi impiega tali materiali dovrà riceverli come rifiuti, diventando impianto di trattamento a meno di non acquistare ed utilizzare materia prima vergine;
- Anche per quanto riguarda l'aspetto ambientale, tali decreti prevedono parametri ambientali e valori limite non più adeguati alle caratteristiche e condizioni gestionali e/o alle normative prodotte in questi vent'anni a livello europeo e nazionale;
- Si impedisce la piena attuazione dell'Economia Circolare obbligando ingenti quantitativi di rifiuti riciclabili a essere avviati a impianti di incenerimento e discarica o di inviarli all'estero, con l'inevitabile perdita di know how e competenze tecniche, di posti di lavoro nei settori interessati e di capacità innovativa dell'imprenditoria nazionale;
- La persistenza della situazione di blocco delle autorizzazioni rischia di riflettersi in un «collo di bottiglia» per le attività di recupero dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata, con effetti negativi per gli obiettivi ambientali e la credibilità del settore.

Per certi flussi, ad esempio le scorie da incenerimento, la necessità di ricorrere forzatamente alla discarica in alternativa al recupero può arrivare a provocare il blocco degli impianti per assenza di impianti di smaltimento disponibili.

Autorizzazioni in essere a rischio

Quale ulteriore effetto negativo e potenzialmente estremamente dannoso per il settore del riciclo vi è la potenziale ricaduta sulle autorizzazioni in essere "caso per caso", per cui alcuni enti locali hanno paventato la cessazione.

In ragione della potestà di detti enti al rilascio delle autorizzazioni, infatti, gli stessi potrebbero procedere ad:

- annullamento (efficacia *ex tunc*) in autotutela delle autorizzazioni caso per caso, laddove sposassero la tesi in base alla quale l'attuale formulazione del 184-ter, unitamente alla sentenza del Consiglio di Stato, dimostrerebbero che le autorità locali non erano titolate a procedere;
- o, più verosimilmente, revoca (efficacia *ex nunc*) nell'ambito del riesame delle AIA ex art.29-octies, comma 4, lettera d), del D. lgs. 152/06 (previsto quando «nuove disposizioni legislative comunitarie, nazionali o regionali lo esigano»), per non allineamento delle autorizzazioni in essere sull'EoW con i DM sul recupero.

La situazione appare, quindi, connotata da estrema incertezza.

ALLEGATO c) La legge Delega Europea

Emendamento non
risolutivo

- Fa salve le autorizzazioni in essere alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della delega. Pertanto, dovrebbe esplicitare i propri effetti solo dopo tale data (entro e non oltre il 5 luglio 2020): nelle more, la validità delle autorizzazioni in essere potrebbe ancora essere posta in dubbio;
- Nel riformare la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto, in attuazione delle disposizioni europee, per quanto concerne il rinnovo delle autorizzazioni in essere (alla data precisata al punto precedente) specifica che: *Possono essere rinnovate [...] nelle more dell'adozione dei decreti e nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 6 della direttiva 2008/98/CE, come modificato dalla direttiva (UE) 2018/851;*

Ciò significa che in assenza di appositi decreti del Ministero continuano a valere i criteri dell'attuale testo dell'articolo 184-ter cit., e quindi anche i riferimenti al DM 5 febbraio 1998 ed agli altri decreti successivi, ovverosia agli stessi provvedimenti che determinano, come visto, l'attuale stallo, acuito dal DL Sblocca cantieri. Il contestuale riferimento al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 6 della direttiva 2008/98/CE, come modificato dalla direttiva (UE) 2018/851, non sembra poter garantire la piena attuazione della direttiva stessa e comunque, da solo, pur rappresentando di per sé una condivisibile strada da seguire, non sembra essere in questa fase risolutivo rispetto ai problemi evidenziati che richiedono, invece, misure immediatamente efficaci.

ALLEGATO d) Decreti tecnici in attesa di emanazione

Emanazione
norme tecniche

Va data una decisa spinta affinché vengano definitivamente emessi i decreti ministeriali nazionali in corso di realizzazione:

1. Gomma vulcanizzata granulare (proveniente dal riciclo degli pneumatici fuori uso)
2. Pastello di piombo (proveniente dal riciclo delle batterie al piombo e da altri rifiuti contenenti piombo)
3. Recupero meccanico di plastiche miste
4. Rifiuti di gesso
5. Carta da macero
6. Rifiuti inerti da spazzamento strade
7. Rifiuti da costruzione e demolizione (C&D)
8. Pulper (lo scarto delle cartiere):
9. Recupero dei terreni sottoposti a bonifica attraverso la bioremediation e il soil washing:
10. Oli alimentari esausti (l'olio utilizzato per la cottura degli alimenti)
11. Vetro sanitario
12. Fanghi provenienti dalla frazione organica dei rifiuti urbani per la produzione di olii
13. Vetroresina
14. Recupero chimico di plastiche miste
15. Ceneri da altoforno
16. Residui da acciaieria

Allegato e) Proposta di Emendamento (1/2)

Proposta urgente
Emendamento
55 associazioni
di categoria

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.

Allegato e) Proposta di Emendamento (2/2)

Proposta urgente
Emendamento
55 associazioni
di categoria

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.