

***Camera dei Deputati
Commissione VIII° Ambiente, territorio e lavori pubblici***

Audizione Ance

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

25 settembre 2019

Premessa

La questione della **sostenibilità ambientale** e con essa quella dell'**economia circolare** domina da diversi anni il panorama normativo, culturale e sociale, non solo a livello nazionale, ma anche europeo e più in generale internazionale.

Tutto ciò nella convinzione, condivisa da tutti, che un **uso efficiente delle risorse**, ossia che tenga conto non solo del loro consumo in assoluto, ma anche della possibilità di un minore consumo o di un loro successivo nuovo impiego, **rappresenti un'opportunità di crescita e sviluppo, una grande sfida economico-sociale oltre che ambientale.**

A livello internazionale sono stati approvati **importanti documenti programmatici**, linee guida, protocolli e direttive normative che ci impongono, spesso, obiettivi specifici, ma soprattutto ci obbligano ad affrontare questi temi e a predisporre gli strumenti necessari per attuare la cd. circolarità delle risorse, in sostituzione di quella che sino ad ora o comunque sino a poco fa è stata una economia lineare, ossia finalizzata al solo consumo.

A questo si devono aggiungere le misure previste a **livello europeo**, in particolare il cd. **"Pacchetto economia circolare"**, approvato lo scorso anno, che - *vale la pena ricordarlo* - ribadisce specifici e **stringenti obiettivi in termini di riduzione nella produzione dei rifiuti**, ma soprattutto fornisce importanti **indicazioni per l'attuazione** di uno dei **pilastri dell'economia circolare: l'end of waste.**

La nuova Direttiva Europea in materia di rifiuti, 851/2018/UE, infatti, chiarisce e declina le condizioni in funzione delle quali un rifiuto cessa di essere tale e, cosa che rileva ancora di più, riconosce la possibilità di adottare decisioni "caso per caso" in assenza di specifiche normative a livello europeo e nazionale.

Tutto ciò al fine di assicurare un uso, il più efficace ed efficiente, possibile delle risorse, garantendo la transizione ad una economia sempre più circolare.

In Italia, però, tutto questo non ha trovato la giusta attenzione da parte del **legislatore** anche se per la verità già nel 2003, con il decreto n. 203, era stata introdotta una modifica all'allora Codice dei rifiuti, il D.Lgs. 22/1997, prevedendo che negli appalti pubblici di lavori e di servizi almeno il 30% dei materiali impegnati derivasse da processi di recupero.

Si trattava di una norma in grado di anticipare i tempi anche se dalla formulazione un po' confusa e che richiedeva, tanto per cambiare, dei provvedimenti attuativi quali l'iscrizione per i materiali derivanti da processi di recupero al Repertorio del riciclaggio gestito dal ministero dell'Ambiente.

Per il settore delle costruzioni la circolare attuativa ministeriale giunse nel luglio 2005 e le imprese iscritte, pur a fronte delle numerose domande pervenute, furono pochissime e per alcune non ci fu nemmeno risposta. Insomma un'occasione persa già 15 anni fa!

Da allora **grandi proclami e slogan politici** cui, però, non hanno fatto seguito **strumenti normativi in grado, davvero, di promuovere l'adozione di sistemi basati sulla circolarità delle risorse.**

Poi nel 2006 il "nuovo" codice dell'ambiente, il D.Lgs. 152/2006, così come modificato nel 2008, nel quale si delineano le figure del sottoprodotto e dell'end of waste, legando quest'ultima all'adozione di specifici decreti attuativi, pur avendone già fissato i principali requisiti nella norma di legge (art. 184 ter).

Un sistema normativo, quindi, suddiviso a più livelli che se esercitato nelle forme e in tempi certi e brevi avrebbe consentito di definire i vari EOW, derivanti dai settori industriali compreso quello delle costruzioni.

Purtroppo però, se si passa dalla teoria alla pratica e si analizza il **panorama normativo** italiano, così **mutevole** e **instabile**, ci si rende conto dei **grandi ritardi** e dell' **inadeguatezza** del nostro Paese, ma soprattutto di una tendenza ad affrontare questioni così tecniche e delicate con grande **superficialità "normativa"**, senza tenere conto della velocità a cui si muovono i settori e i procedimenti industriali con la conseguenza, spesso scontata, di ingenerare **nuove e maggiori incertezze** tra gli operatori, nonché alla fine di creare **provvedimenti superati, inutili e complicati e quindi controproducenti**.

Il decreto 69/2018 contenente le indicazioni per la gestione del fresato d'asfalto come end of waste ne è la prova! Ed altrettanto rischia di essere quello per i materiali da costruzione e demolizione (macerie) le cui "bozze" in circolazione in questi anni destano più preoccupazione che favori.

L'end of waste e il settore delle costruzioni

Il tema dell'end of waste investe, a vario modo e titolo, tutto il mondo imprenditoriale e quindi anche le imprese di costruzione, nella duplice veste di produttori di una delle categorie di rifiuti di maggior rilievo e di utilizzatori di prodotti "recuperati".

L'Ance, in particolare, ha seguito a lungo il processo che ha portato alla definizione dei criteri per gestire il fresato d'asfalto come end of waste e, negli ultimi due anni, ha collaborato con il Ministero dell'Ambiente per provare a definire le condizioni per fare rientrare nel ciclo produttivo i materiali da demolizione e costruzione.

Le risposte fornite dal legislatore sono apparse, però, già nel primo caso, del tutto inadeguate nei contenuti e nei tempi, rispetto alle esigenze del mondo imprenditoriale, che ha necessità di poter disporre di regole chiare, certe e stabili nel tempo, in grado di rappresentare un punto di riferimento nel cui ambito poter operare!

Lo stesso vale per le "bozze" di decreto relative alla gestione dei materiali da demolizione, i cui contenuti presentano numerose criticità, in quanto si rischia, anche in questo caso, di introdurre norme e procedure "insostenibili" e quindi controproducenti. A ciò si aggiunga che si tratta di un testo su cui si discute da oltre due anni e ancora non è giunto alla sua stesura definitiva.

Tutto ciò senza considerare che il sistema "end of waste" si va ad innestare, per certi versi sostituendolo, ed in questo i decreti sino ad ora emanati lo confermano, sul sistema sino ad oggi vigente delle autorizzazioni al recupero dei rifiuti.

Insomma l'EOW doveva essere l'occasione per ripartire da zero per lanciare una nuova attività industriale sostenibile ed invece riparte dalle autorizzazioni al trattamento dei rifiuti, dal sistema delle competenze degli organi amministrativi periferici, dai requisiti tecnici, dei quantitativi ecc.

Le autorizzazioni "caso per caso"

Sono passati oltre 10 anni da quanto l'istituto dell'end of waste è stato introdotto nel nostro ordinamento, eppure ad oggi abbiamo solo 3 tipologie di rifiuti industriali per i quali sono stati adottati i decreti attuativi!

E nel frattempo?

Nel frattempo, per sopperire alle mancanze della politica si è fatto così ricorso a vie e **strumenti alternativi**, ossia autorizzazioni "**caso per caso**", rilasciate dalle autorità competenti, pur sempre, in materia ambientale, quali Regioni e Province.

Un **meccanismo che**, in assenza di norme di riferimento nazionali, ha comunque **consentito al nostro Paese di competere, a livello europeo**, con gli altri Stati Membri nel difficile e complesso processo di transizione verso una economia circolare.

Tale procedura, però, è stata messa in discussione da una **sentenza**, dello scorso anno, del **Consiglio di Stato**, che ha riconosciuto esclusivamente in capo allo Stato - e quindi non alle Regioni o per delega alle Province - la competenza di definire le condizioni per l'applicazione dell'end of waste.

Ciò ha determinato e sta determinando in alcune aree una situazione di vera e propria paralisi. Nell'incertezza normativa e in attesa di un chiarimento da parte del legislatore non solo non sono state concesse nuove autorizzazioni, ma anzi sono stati, sin da subito, bloccati i rinnovi e le modifiche/varianti a quelle già rilasciate.

A farne le spese sono state innanzitutto **le imprese** operanti nel recupero, non più in condizioni di operare, ma di riflesso anche tutti gli operatori dei settori collegati ossia i produttori di rifiuti che li conferivano alle imprese di recupero. Il risultato è che ci ha rimesso anche **l'ambiente e la collettività**.

È evidente, infatti, che se un rifiuto non può essere destinato ad un nuovo uso sarà smaltito, quindi conferito in discarica o ancora portato all'estero, con tutte le conseguenze che ne derivano sotto il profilo ambientale anche solo in termini di trasporto dei rifiuti stessi, senza considerare i maggiori costi economici.

È passato oltre un anno da quella sentenza e nonostante le richieste, sempre più forti, delle imprese, tutte coese, il legislatore non è stato ancora in grado di dare risposte adeguate!

Il d.l. sblocca-cantieri: un'occasione mancata

Anche la norma inserita, questa estate, nel decreto cd. sblocca-cantieri (d.l. 32/2019) non ha risolto la situazione di stallo, ma anzi ha ingenerato nuovi dubbi ed incertezze. Basti pensare che nei giorni scorsi la **Provincia di Brescia** ha **preannunciato**, nell'incertezza normativa, la **revoca** di più di **100 autorizzazioni** alle attività di recupero di rifiuti, di cui oltre **70** riguardano impianti che **operano per il settore delle costruzioni**.

Le conseguenze di tutto ciò? La **chiusura** di attività produttive, il **licenziamento** di personale anche qualificato, ma anche il **conferimento "altrove" dei rifiuti** che produciamo, con tutti i relativi **maggiori costi economici e soprattutto ambientali**: primo fra tutti l'incremento del traffico generato dalla circolazione degli autocarri su percorsi più lunghi, senza considerare che, soprattutto per i lavori più piccoli (artigiani) la mancanza di impianti di recupero sul territorio, potrebbe incrementare il fenomeno dell'abbandono dei rifiuti. E siamo solo all'inizio!

È evidente che in assenza di un intervento normativo, nel breve periodo, **si rischia il blocco totale delle operazioni di recupero e a cascata si potrebbe ipotizzare anche quello dei settori collegati**, compreso quello dell'edilizia già duramente provato.

Tutto ciò poi ha evidenti ripercussioni anche nei confronti della normativa sul Green Public Procurement e più in generale sui Criteri Ambientali Minimi che hanno nell'utilizzo del materiale di recupero un punto di forza.

Siamo di fronte ad un vero e proprio paradosso: da un lato siamo chiamati a raggiungere importanti e stringenti obiettivi in termini di recupero dei rifiuti e di uso di materiali recuperati, dall'altro non siamo in grado di predisporre gli strumenti necessari e definire le regole, grazie alle quali poter recuperare e quindi garantire un nuovo uso sostenibile ed efficiente delle risorse!

Serve un nuovo approccio

È evidente che se l'obiettivo cui tutti noi dobbiamo tendere è quello di assicurare la transizione alla piena circolarità delle risorse diviene fondamentale definire le condizioni per la gestione dei rifiuti come end of waste.

Per fare questo, però, prima ancora è **necessario stabilire ruoli, compiti e procedure** al fine di consentire a tutti i soggetti coinvolti di poter operare.

Ciò di cui abbiamo bisogno e che da tempo chiediamo è di **affrontare il tema dell'end of waste e quindi dell'economia circolare secondo un nuovo approccio, più consapevole delle difficoltà pratiche e soprattutto "sistemico"**, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti a vario modo interessati.

Nello stesso tempo, però, è fondamentale fornire, nell'immediato, agli operatori, pubblici e privati, **un sistema di regole che possa loro consentire di lavorare.**

Diviene allora necessario da un lato "sanare" con urgenza quanto sino ad ora è stato fatto, pur sempre nel rispetto delle indicazioni e dei criteri stabiliti a livello europeo, e dall'altro **riconoscere in capo a Regioni o Province, da sempre soggetti altamente qualificati in termini ambientali, la facoltà di intervenire per superare le inerzie e le mancanze normative della legislazione nazionale ed europea.**

In questo senso è **necessario un intervento urgente** del Ministero dell'ambiente e del Parlamento.

Solo in questo modo è possibile evitare la paralisi delle attività di recupero e di conseguenza il fallimento del processo di transizione verso l'economia circolare!