



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

Camera dei Deputati

VIII Commissione

Ambiente, territorio e lavori pubblici

Indagine conoscitiva

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

Audizione CNA

15 ottobre 2019



PREMESSA

La normativa che regola la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*), va necessariamente inquadrata nell’ambito della strategia che l’Italia deve adottare per la transizione del sistema economico verso un modello di economia circolare. Infatti, l’*end of waste*, cioè il fatto che a certe condizioni taluni rifiuti cessino di essere tali, rendendosi così disponibili all’impiego nei processi di produzione, è un presupposto essenziale perché le imprese, sia produttrici che potenziali utilizzatrici, possano diventare reali protagoniste dell’Economia circolare.

In generale, la strada che l’Italia sta percorrendo per raggiungere gli obiettivi prefissati, se da un lato porta buoni risultati in termini di produttività delle risorse, percentuale di riciclo e numero di imprese che stanno investendo in eco-innovazione, dall’altro presenta ancora troppe contraddizioni.

Rimangono molte barriere e complessità che rendono difficile indirizzare le imprese in questa transizione. Imprese anche fortemente orientate all’innovazione green che scontano, ad oggi, la difficoltà di cogliere possibilità e strumenti operativi, o perché nella maggior parte dei casi non sono pensati per loro, o a causa di un quadro legislativo assolutamente incoerente. Si tratta dunque di un percorso ad ostacoli che frena la transizione dell’economia nazionale verso un modello necessario non solo a ridurre il consumo delle materie prime vergini, la cui scarsità per l’Italia è nota, ma anche fondamentale per conseguire gli ambiziosi obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti che l’Italia si è impegnata a raggiungere, da ultimo, attraverso la definizione del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima.

Quanto accaduto, da oltre un anno e mezzo, in materia di *end of waste* è uno (non l’unico) degli esempi più significativi di queste contraddizioni. Si tratta, purtroppo, di uno dei molti casi di **legislazione contraddittoria** che, attraverso regole rigide e incoerenti, ritiene di perseguire in maniera più efficace la tutela dell’ambiente ottenendo, però, il risultato opposto, ossia quello di bloccare un sistema virtuoso di imprese, anche piccole, che si sono impegnate per dare il proprio contributo all’economia circolare.

In proposito, è necessario liberare il campo dall’errata convinzione che la disciplina dell’*end of waste* interessi solo un numero limitato di imprese, per lo più di grande dimensione, operanti direttamente nelle attività di riciclo o in qualità di potenziali utilizzatori delle materie prime seconde derivanti da tali processi.

L’*end of waste*, al contrario, è una disciplina che, direttamente o indirettamente, impatta complessivamente su tutte le filiere interessate, **a partire dal produttore del rifiuto**,



passando per gli impianti, fino ad arrivare alle molteplici imprese che costituiscono il possibile mercato di sbocco dei prodotti derivanti dalle attività di riciclo.

In ognuna di queste fasi il ruolo delle piccole imprese è fondamentale; basti pensare che circa 700.000 piccole imprese, con oltre 50 milioni di tonnellate di rifiuti prodotti, rappresentano circa **il 50 % del totale dei rifiuti prodotti a livello nazionale**. Piccole imprese che contribuiscono all’economia circolare con percentuali di recupero dei propri rifiuti che superano di oltre 10 punti il dato delle grandi imprese (fonte Ecocerved).

Si tratta di dati che, nell’analisi di questa disciplina, richiamano alla necessità di tenere conto dell’impatto capillare che essa ha sul nostro sistema economico nel suo complesso.

Infatti, se il sistema impiantistico del riciclo non risulta adeguato, per le imprese diventa più complicato gestire correttamente i propri rifiuti e i costi lievitano. Tutto questo, peraltro, contribuisce a penalizzare, sotto il profilo della concorrenza, le imprese che operano secondo i principi di **legalità** e **sostenibilità** rispetto a chi, invece, opera avvantaggiandosi di comportamenti meno trasparenti.

A ciò si aggiungono le molte piccole imprese che operano attivamente nel settore del riciclo, che hanno subito direttamente le ripercussioni delle incongruenze normative di questi ultimi mesi: conferenze dei servizi sospese, progetti di investimento bloccati e così via. Tutto ciò con conseguenze negative da un punto di vista sia economico che ambientale.

CONSIDERAZIONI SUL QUADRO NORMATIVO VIGENTE: DALLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO AL DECRETO-LEGGE N. 101/2019 C.D. “CRISI AZIENDALI”

Il quadro di riferimento della normativa *end of waste* è ormai ben noto.

L'estrema lentezza e complessità con cui in questi anni è andato avanti il processo di approvazione dei singoli decreti ministeriali *end of waste* (due in 6 anni), rende imprescindibile la possibilità di prevedere un processo autorizzativo anche per i settori non rientranti in tali decreti.

Questa possibilità, è noto, è stata praticabile fino a febbraio dello scorso anno, quando la sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/ 2018 ha interrotto la possibilità per le Regioni di autorizzare anche flussi non regolamentati in maniera specifica, secondo la procedura c.d. “**caso per caso**”, nel rispetto comunque dei criteri e requisiti generali fissati dalla legislazione comunitaria e nazionale.

Il “caso per caso” risulta tuttora fondamentale per il funzionamento del sistema del riciclo, alla luce delle poche fattispecie disciplinate con regolamento comunitario (rottami di metalli, rame e vetro) e i già citati tempi di approvazione dei decreti nazionali per specifici flussi di rifiuto (ad oggi, solo CSS, conglomerato bituminoso e prodotti assorbenti per la persona).

Dopo la sentenza, ha pesato prima di tutto un'inerzia del decisore pubblico durata oltre un anno. Un tempo infinito per gli operatori del settore, che hanno proseguito l'attività in una condizione di assoluta incertezza, che ha inoltre bloccato rinnovi e nuove attività di riciclo.

Dopo quest'inerzia, si è cercato di fornire una prima soluzione con l'art. 1, comma 19, della legge n. 55/2019 di conversione del decreto-legge c.d. Sblocca-cantieri. Una soluzione che fin da subito ha mostrato tutte le sue lacune e criticità, escludendo dalle opportunità del riciclo molteplici tipologie di rifiuti o tecnologie non contemplate nell'ambito di applicazione del DM 5 febbraio 1998, a cui il Decreto Sblocca-cantieri ha fatto riferimento.

Quanto accaduto con il decreto-legge “Sblocca Cantieri” ha dimostrato in maniera insindacabile che non è pensabile affrontare questioni così strategiche con soluzioni intermedie e parziali, che contribuiscono ad aumentare la confusione tra imprese e regioni. E, proprio per contrastare questa confusione, il mondo delle imprese si è unito chiedendo a voce unica, con un appello sottoscritto da 56 sigle, tra cui la CNA, una soluzione rapida e definitiva all'emergenza.

La risposta a questo appello è in parte intervenuta con l'emendamento di maggioranza presentato recentemente nel corso dei lavori parlamentari per la conversione del decreto-

legge c.d. “crisi aziendali”. Si tratta certamente di una soluzione all’emergenza, grazie al ripristino della possibilità per le Regioni, nei casi in cui non vi siano specifici decreti ministeriali *end of waste*, di autorizzare gli impianti di riciclo secondo la disciplina indicata all’art. 6, paragrafo 1, della direttiva europea 98/2008/CE sui rifiuti (che viene pertanto recepita in anticipo, almeno per quanto attiene a questo aspetto, come richiesto dal mondo delle imprese nell’appello di luglio), e facendo salve le autorizzazioni esistenti.

Da questo punto di vista, CNA ha apprezzato la volontà di trovare una soluzione rapida che le imprese attendevano ormai da troppo tempo.

Bisogna però sottolineare come l’emendamento abbia previsto anche una **procedura di controllo**, seppure ex post, **estremamente farraginoso** che rischia di risultare in concreto difficilmente attuabile e quindi inefficace, oltre che **onerosa** (in funzione dell’istituzione di uno specifico gruppo di lavoro presso il Ministero dell’Ambiente), creando ulteriori incertezze per le imprese del settore. Risulta positiva invece la previsione di un **registro delle Autorizzazioni**, secondo un obiettivo di trasparenza e pubblicità delle informazioni ambientali.

ALCUNE CONSIDERAZIONI RELATIVE AL PROCESSO DI APPROVAZIONE DEI SINGOLI DECRETI MINISTERIALI

Come evidenziato in precedenza, l’ipotesi di percorrere, per specifici flussi, la strada della approvazione di singoli decreti ministeriali rappresenta un’opportunità tanto importante quanto complessa e non priva di ostacoli.

Da un lato c’è un tema di iter procedurale, estremamente lungo e articolato, che, ad oggi, ha determinato tempi di attesa di molti anni per ciascun decreto.

Ma la complessità dell’iter non è l’unico problema emerso ad oggi. Per alcuni decreti già approvati (ad es. fresato d’asfalto) o in fase di elaborazione (ad es. inerti), sono emerse diverse criticità nella definizione dei **criteri specifici**.

Tra le condizioni da soddisfare perché un materiale cessi di essere un rifiuto due assumono particolare rilievo: la prima è che il materiale non produca impatti negativi sull’ambiente o sulla salute umana; la seconda è che esso corrisponda alle **caratteristiche e alle prestazioni richieste per poter essere “comunemente usato per scopi specifici”**.

Si tratta allora di conciliare criteri ambientali e criteri tecnico industriali. I primi spettano esclusivamente alle istituzioni competenti, sulla base del quadro normativo in materia, ma



i secondi devono tener conto anche dell’esperienza delle imprese e dalle norme tecniche armonizzate europee (che, ove esistenti, regolano la qualità dei materiali e dei manufatti nella produzione industriale).

In altre parole, questa sintesi di criteri diversi risulta efficace se da un lato si vigila sugli impatti che questi materiali potrebbero esprimere, data la loro origine di “rifiuti”, ma dall’altro lato si valutano questi impatti non in assoluto, bensì in rapporto agli “scopi specifici” ai quali “la sostanza o l’oggetto è destinata/o” (art.6, par. 1, Direttiva 2008/98).

L’obiettivo a nostro parere è un bilanciamento tra norme ambientali e garanzie per la qualità dei prodotti e dei manufatti, all’insegna dell’Economia circolare.

In questo senso, i regolamenti *EoW* dovrebbero quindi essere strumenti di innovazione e di evoluzione tecnologica, in grado di promuovere l’aggiornamento delle tecniche e la migliore integrazione possibile nell’attualità del mondo produttivo.

Purtroppo questo equilibrio di obiettivi è spesso mancato nella definizione dei diversi decreti e ci si è spinti in criteri ambientali tanto rigidi da superare, in alcuni casi, addirittura le caratteristiche dei materiali vergini (ad esempio nella individuazione dei limiti di alcune sostanze), senza alcun collegamento con l’utilizzo specifico a cui il singolo decreto si riferisce.

Pertanto, per quanto riguarda le prospettive di adozione dei futuri decreti ministeriali, è necessario sia operare una razionalizzazione dell’iter autorizzativo, che adottare, nella definizione dei criteri, un’ottica più coerente e funzionale agli obiettivi che sottendono alla disciplina dell’*end of waste*.

