

L'END OF WASTE: DALLA CULLA ALLA CRISI

Federica Carollo^{1*}, Lucia Rigamonti¹

¹ Politecnico di Milano, Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambiente – sezione Ambientale, Milano.

Sommario – Il termine End of Waste (in italiano “cessazione della qualifica di rifiuto”) rappresenta l'intero processo che permette al rifiuto di tornare a svolgere un ruolo utile e attivo come prodotto ed è un tassello fondamentale dell'economia circolare, che da ormai qualche anno si pone l'obiettivo di effettuare un cambio di modello di business rispetto al modo di consumare e di intendere l'utilizzo della materia, al fine di avvicinarsi sempre di più ai modelli naturali. Il raggiungimento di questo nuovo modello economico è però reso difficile a causa dei vincoli imposti dalla normativa vigente che risulta spesso frammentata e non chiara. Questo articolo si pone l'obiettivo di raccontare le vicende normative in campo End of Waste (EoW) che si sono susseguite, partendo dalla prima volta in cui viene definita la corretta gestione dei rifiuti, con una normativa europea risalente al 1975, seguita da una serie di Decreti Ministeriali in Italia indirizzati tutti al perseguimento della via per l'economia circolare. Questo fino alla Sentenza del 2018 che ha messo in crisi la gestione dei rifiuti poiché ha tolto alle autorità competenti il diritto di concedere autorizzazioni agli impianti produttori di EoW. Le imprese, avendo gli impianti bloccati, hanno incitato insieme alle associazioni di categoria e alle Regioni a creare un nuovo Decreto che sbloccasse la situazione. Il Ministero ha quindi emesso il Decreto cosiddetto “sblocca cantieri”, che ha fatto tornare il diritto di concedere autorizzazioni alle Regioni ma in molti punti richiama una Direttiva di 20 anni prima che rende limitativo il corretto riciclo dei materiali. Regione Lombardia, si è adoperata nel prendere le difese delle imprese convocando in più tavoli di confronto esperti del settore, figure politiche e associazioni di categoria in modo tale da cercare di trovare una soluzione al problema. Parallelamente, il tavolo sui rifiuti da costruzione e demolizione sta lavorando con obiettivo l'emissione di un regolamento End of Waste per i rifiuti inerti al momento ancora mancante. Ad oggi si continuano ad attendere nuove notizie da parte del Ministero dell'Ambiente riguardo al nuovo regolamento EoW per rifiuti inerti mentre per le “autorizzazioni” si è forse arrivati ad una conclusione grazie al recente D.L. Crisi Aziendali emesso lo scorso 2 novembre 2019.

Parole chiave: rifiuti, economia circolare, ciclo di vita, riciclo, rifiuti da costruzione e demolizione.

END OF WASTE: FROM CRADLE TO CRISIS

Abstract – The End of Waste (EoW) represents the entire process that allows the waste to return to play a useful and active role as a product. It is a fundamental piece of the circular economy, which for the past few years has set the objective of making a change in the business model regarding the way of consuming and understanding the use of materials, in order to get closer to natural models. Unfortunately, the achievement of this new economic model is made increasingly difficult due to the constraints imposed by current legislation, which is often fragmented and unclear. This article aims to tell the regulatory events in the end of waste field that occurred during the years, starting from the first time that the correct waste management was defined with the European legislation of 1975, followed by a series of Ministerial Decrees in Italy, all aimed at pursuing the circular economy's path. This up to the Sentence of 2018 that undermined the balance just created on waste management as it deprived the Regions of the right to grant authorisations to recycling facilities. The companies, to which all recycling activities have been blocked, urged together with the trade associations and the Regions to create a new Decree to unblock the situation. The Ministry then issued the so-called Decree “sblocca cantieri” (unlock construction), which effectively permits the returns of the right to grant authorisations to the Regions, but in many parts it refers to a 20-year ago Directive that limits proper recycling of materials. The authorisations that have suffered the sentence are essentially the ordinary ones. Recycling plants can in fact obtain authorisation either for ordinary procedures or for simplified procedures. The simplified procedure makes it possible to obtain authorisation directly by following certain strict criteria. If the material does not follow these criteria then it will go under the ordinary process. The Lombardy Region has worked to defend companies by calling experts, sector figures, political figures and trade associations to try to find a solution to the problem. Today, waiting for news from the Ministry, a Circular letter was issued by the Region in which companies are encouraged not to “remove” the authorisations in their possession. At the same time, among the subgroup for construction and demolition waste, some experts aim to issue a regulation for the end of waste regarding inert waste, a regulation that is still missing today. Nowadays we are still waiting for some news from the Ministry of the Environment regarding the new EoW regulation for C&D waste while the matter about “authorizations” has come into a conclusion thanks to the D.L. Crisi Aziendali issued last November 2, 2019.

Keywords: waste, circular economy, life cycle, recycling, construction and demolition waste.

* Per contatti: Piazza Leonardo da Vinci, 32 – 20133 Milano. Tel. 02.23996241. E-mail: federicacarla.carollo@polimi.it

Ricevuto il 22-11-2019. Correzioni richieste il 2-1-2020. Accettazione il 10-1-2020.

1. L'END OF WASTE

Il termine “End of Waste”, di recente introduzione nel lessico tecnico, viene comunemente tradotto in italiano come “cessazione della qualifica di rifiuto” e rappresenta l'intero processo che permette al rifiuto di tornare a svolgere un ruolo utile e attivo come prodotto (Maglia & Maestri, 2018).

L'End of Waste è un tassello fondamentale dell'economia circolare, che da ormai qualche anno si pone l'obiettivo di effettuare un cambio di modello di business rispetto al modo di consumare e di intendere l'utilizzo della materia, al fine di avvicinarsi sempre di più ai modelli naturali.

Il raggiungimento di questo nuovo modello economico è però reso sempre difficile dai vincoli imposti dalla normativa vigente che risulta spesso frammentata e non chiara.

Nei seguenti paragrafi si ripercorre la vita normativa dell'End of Waste (Figura 1), per comprendere meglio le problematiche sorte negli ultimi anni e se e come queste sono state risolte.

1.1. La nascita europea

Il concetto di corretta gestione dei rifiuti entra in campo ben 44 anni fa, nel 1975, con la Direttiva 75/442/CEE.

In Europa, in quegli anni, si erano gettate le basi per iniziare a parlare di riciclo ed economia circolare. La prevenzione era già allora alla base del concetto di economia circolare: bisognerebbe infatti puntare a prevenire la produzione di rifiuti piuttosto che pensare direttamente al riciclo, che per quanto possa essere un processo volto alla salvaguardia dell'ambiente richiede comunque un certo consumo di energia e manodopera.

La Direttiva, che essendo tale impone il recepimento entro 2 anni dall'emissione, venne recepita abbastanza rapidamente da tutti gli stati membri dell'Unione Europea (UE), tranne che dall'Italia, che la prese in considerazione “solo” 7 anni dopo con il DPR 915/82 incentrato però sui criteri generali di regolamentazione dell'attività di smaltimento dei rifiuti e con scarso risalto alla possibilità di riutilizzo e riciclo degli stessi, auto-escludendosi, quindi, dal nuovo “way of thinking” Europeo.

1.2. Il tardivo recepimento italiano

Finalmente nel 1997, l'allora Ministro dell'Ambiente, Edoardo “Edo” Ronchi, presentò la legge che rivoluzionò il sistema di gestione dei rifiuti in

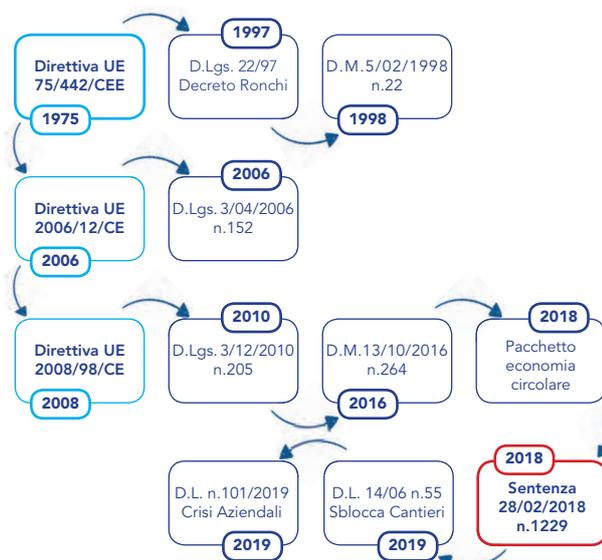


Figura 1 – Schema temporale della normativa End of Waste

Italia. Con il “Decreto Ronchi” (D.Lgs 22/97), dopo ben 22 anni, la Direttiva del 1975 venne finalmente recepita e si iniziò a parlare di corretta gestione dei rifiuti.

Il Decreto, emanato per rendere efficaci le Direttive Europee sui rifiuti urbani, sui rifiuti pericolosi e sugli imballaggi, rappresentando il principio cardine della gestione dei rifiuti in Italia, fino a quel momento frammentata, stabilì delle precise regole per:

- Ridurre la produzione dei rifiuti;
- Incentivare il recupero e il riciclo;
- Aumentare la coscienza ambientale dei cittadini;
- Creare una collaborazione attiva tra imprese e comuni.

La vera innovazione del Decreto Ronchi fu però l'introduzione di un sistema più equo di tassazione per la produzione dei rifiuti, il cosiddetto principio del “Chi più inquina, più paga” (MIL-TEK Italia, 2018), insieme alla creazione di un sistema di raccolta e riciclo dei rifiuti, regolato dal consorzio unico CONAI (consorzio nazionale imballaggi) e altri consorzi di filiera. Grazie a questi, oggi la situazione rifiuti è diventata più ordinata e gestibile rispetto agli anni '90 in cui il concetto di raccolta differenziata era ancora ostico e la quasi totalità dei rifiuti solidi urbani veniva direttamente inviata a smaltimento.

Qualche mese dopo l'uscita del Decreto del '97, entrò in vigore il Decreto Ministeriale 5 febbraio 1998, il quale individuava i rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del Decreto 22 del 1997. Il Decreto del '98 è ancor oggi pre-

so come riferimento per il riciclo dei rifiuti, fatto che, come vedremo, fa nascere non poche polemiche.

1.3. Il Testo Unico Ambientale

Gli sviluppi legislativi degli ultimi anni partono nel 2006 quando venne adottata la Direttiva 2006/12/CE che rappresenta un restyling della Direttiva del 1975 e stabilisce, ancora una volta, il quadro normativo per il trattamento dei rifiuti nella Comunità Europea. La Direttiva ri-definisce alcuni concetti basilari, come le nozioni di rifiuto, recupero e smaltimento, e stabilisce gli obblighi essenziali per la gestione dei rifiuti.

Il 29 aprile 2006 con il Decreto legislativo 152/06 entra, invece, in vigore il Testo Unico Ambientale (TUA) che abroga il Decreto Ronchi per poi di fatto inglobarlo nella sua parte IV. Sovrapponendo questa parte al Decreto si prova infatti la totale corrispondenza a meno di un istituto, ossia quello che inserisce il concetto di sottoprodotto (Maglia, 2018).

Il Testo Unico Ambientale conosciuto anche come “Codice dell’Ambiente” viene considerato ancora oggi fondamento in materia ambientale e in questi anni ha subito una sessantina di modifiche (le principali nelle parti II, IV e V) oltre ad essere addirittura state aggiunte altre due parti, la V bis (“Disposizioni per particolari installazioni”) e la VI bis (“Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale”) (Maglia, 2018).

Il TUA definisce “l’End of Waste” all’art. 184-ter:

“Comma 1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un’operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l’oggetto è comunemente 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 impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana.*

Comma 2. L’operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per veri-

ficare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più Decreti del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull’ambiente della sostanza o dell’oggetto.”

Secondo il comma 2 i criteri specifici da soddisfare vengono adottati in conformità con quanto stabilito dalla disciplina comunitaria o qualora mancante, adottando il “caso per caso” attraverso Decreti Ministeriali appositamente creati.

Al riguardo, si precisa che a oggi, a livello Europeo, sono stati adottati solo sei regolamenti in materia di EoW, dedicati ai rottami metallici (regolamento n. 333/2011/UE), di vetro (regolamento n. 1179/2012/UE) e di rame (regolamento n. 715/2013/UE), ai combustibili solidi secondari (CSS) (DM 14 febbraio 2019 n. 22), al biometano e, l’ultimo arrivato, ai prodotti assorbenti per la persona (PAP) (DM 15 maggio 2019, n. 62), quindi le restanti autorizzazioni sono concesse dalle Regioni secondo il principio, sopra detto, del caso per caso.

Il comma 3 dell’art. 184-ter chiarisce che, nelle more dell’adozione dei Decreti Ministeriali, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai Decreti MATTM del 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 e 17 novembre 2005, n. 269, i quali dettano specifiche previsioni per le attività di recupero di rifiuti non pericolosi, pericolosi e pericolosi provenienti dalle navi, esercitate in regime semplificato (Bertuzzi, 2018):

“Comma 3. Nelle more dell’adozione di uno o più Decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai Decreti del ministro dell’ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l’art. 9-bis, lett. a) e b), del Decreto-Legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del ministero dell’ambiente 28 giugno 1999, prot. N. 3402/v/min. si applica fino a sei mesi dall’entrata in vigore della presente disposizione.”

Esso si riferisce alle procedure semplificate che sono riconosciute come linee guida nazionale di End of Waste e sostituiscono l'autorizzazione all'esercizio di una attività, prevista in via ordinaria dal Decreto legislativo 152/2006, se e solo se vengono seguiti degli standard ministeriali fissati nella forma del DM 05.02.1998, per i rifiuti non pericolosi, e del DM 161 del 12.06.2002, per i rifiuti pericolosi. Qualora questi criteri non fossero rispettati allora l'impianto rientrerebbe nelle procedure ordinarie.

1.4. La Direttiva quadro n. 98 del 2008

Il contesto è quello della revisione della normativa Europea sui rifiuti contenuta nella Direttiva 2006/12/CE, alla quale il Parlamento e il Consiglio dell'UE hanno provveduto adottando la Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, ancor oggi conosciuta come Direttiva Quadro in materia di rifiuti, la quale contiene oltretutto alcuni strumenti normativi utili per il raggiungimento del nuovo obiettivo per l'Italia: divenire la "società del riciclaggio" (Anile, 2011).

I tre principali strumenti normativi sono:

a) *Articolo 8: Responsabilità estesa del produttore*

È il primo istituto giuridico di economia circolare. Invita il Ministero dell'Ambiente ad adottare dei Decreti volti a responsabilizzare i produttori per facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprese le fasi di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti.

Questi Decreti non sono mai stati proposti e adottati.

b) *Articolo 11: Riutilizzo e riciclaggio*

Atto a favorire la creazione di centri per il controllo, la pulizia, lo smontaggio, la riparazione dei

rifiuti, provvisti di autorizzazioni per operare. Il Ministero dell'Ambiente è ancora una volta invitato a definire, con uno o più Decreti, le modalità operative per la costituzione e il sostegno di centri e reti accreditati, e la definizione di procedure autorizzative semplificate oltre ad un catalogo esemplificativo di prodotti e rifiuti di prodotti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a riutilizzo o a preparazione per il riutilizzo.

Questi Decreti non sono mai stati proposti e adottati.

c) *Articolo 5: Sottoprodotti*

Fornisce una definizione e i requisiti che rendono uno scarto un sottoprodotto.

“È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.”

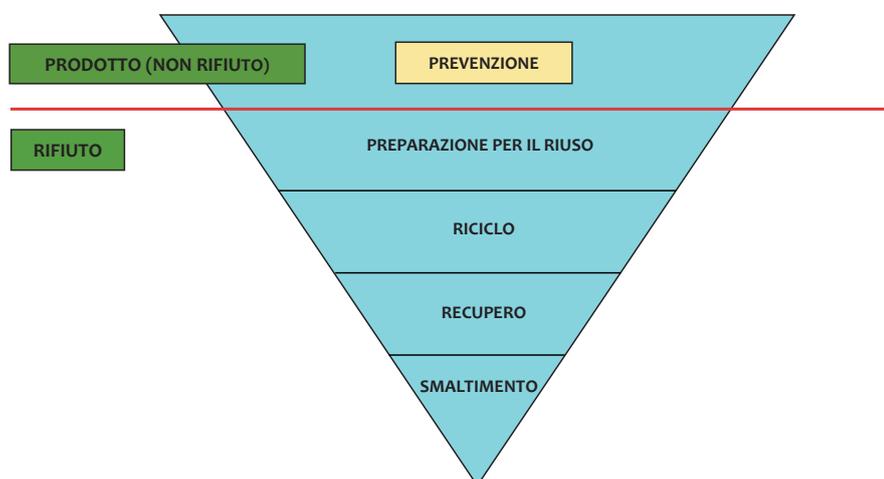


Figura 2 – Gerarchia dei rifiuti (Commissione Europea, 2008)

La Direttiva riprende, inoltre, nel suo art. 6 “Cessazione della qualifica di rifiuto”, l’art. 184-ter del Testo Unico Ambientale e stabilisce nel suo art. 4 la cosiddetta “gerarchia dei rifiuti” (Figura 2) che indica in generale un “ordine di priorità” di ciò che costituisce “la migliore opzione ambientale nella normativa e nella politica dei rifiuti” (EcoRecuperi, s.d.). La misura ideale da adottare, quella alla base del triangolo, è la prevenzione. Come già detto, è atta ad evitare la produzione del rifiuto stesso. Segue la preparazione per il riutilizzo, ovvero le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento. La terza possibilità è il riciclo del prodotto con l’obiettivo di dare nuova vita allo stesso e se questo, per qualsiasi motivo, non fosse possibile si tenta almeno il recupero di energia o altre operazioni il cui principale risultato sia di «permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali». L’ultimo gradino, in punta, è lo smaltimento in discarica o l’incenerimento senza recupero di energia, da considerarsi solo quando non è possibile applicare nessun’altra misura.

L’Italia ha recepito abbastanza in fretta la Direttiva del 2008, solo due anni dopo, con il D.Lgs 205/10, con il quale si modifica la parte IV del TUA, che cambia fundamentalmente in relazione ai 3 nuovi istituti (Maglia, 2018), Articolo 178-bis, Articolo 180-bis e Articolo 184-bis.

Sei anni dopo, con il Decreto Ministeriale del 13 ottobre 2016, n. 264 entra in vigore un regolamento recante indicazioni per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti.

1.5. *Pacchetto Legislativo sull’economia circolare*

Da qui in avanti si introduce il nuovo pacchetto dell’economia circolare approvato il 15 marzo 2017 dal parlamento europeo ed entrato in vigore il 4 luglio 2018.

Al fine di incentivare l’economia circolare vengono proposte modifiche a 6 Direttive:

- Dir. 2008/98: rifiuti;
- Dir. 1994/62: imballaggi;
- Dir. 2000/53: veicoli fuori uso;
- Dir. 2006/66: pile e accumulatori;
- Dir. 2012/19: rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);

- Dir. 1999/31: discariche.

Tra gli obiettivi delle nuove Direttive è previsto (Petrucci, 2018):

- Il riciclo entro il 2025 per almeno il 55% dei rifiuti urbani (60% entro il 2030 e 65% entro il 2035) e parallelamente si vincola lo smaltimento in discarica (fino a un massimo del 10% entro il 2035).
- Il 65% degli imballaggi dovrà essere riciclato entro il 2025 e il 70% entro il 2030.
- I rifiuti tessili e i rifiuti pericolosi delle famiglie (come vernici, pesticidi, oli e solventi) dovranno essere raccolti separatamente dal 2025 e, sempre a partire dal 2025, i rifiuti biodegradabili dovranno essere obbligatoriamente raccolti separatamente o riciclati a casa attraverso il compostaggio.

2. *UNA SENTENZA CRITICA*

A febbraio del 2018 il Consiglio di Stato emette una Sentenza (n. 1229 del 28 febbraio 2018) che mette in crisi tutto il sistema della gestione dei rifiuti.

Il Consiglio di Stato, richiamando la citata Direttiva Quadro Europea sui rifiuti (2008/98/CE), in particolare l’art. 6 (o 184-ter del D.Lgs 152/06), la interpreta riservando in via esclusiva allo Stato la possibilità di determinare i criteri di dettaglio sulla definizione delle condizioni che permettono ai rifiuti di poter diventare nuovi prodotti realizzando quel processo di recupero di risorse definito “End of Waste” (Suardi & Maglia, 2018).

Le Regioni vengono quindi private della facoltà di individuare “caso per caso” i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuti, in base ai quali concedere le autorizzazioni ordinarie.

Questa Sentenza ha messo in crisi le Aziende di recupero rifiuti con le autorizzazioni in scadenza con il conseguente parziale blocco delle attività di riciclo.

2.1. *Il Decreto “Sblocca Cantieri”*

Dopo oltre un anno di blocco per effetto della Sentenza del Consiglio di Stato, come risposta alle pressanti lamentele delle Regioni, il Ministero dell’Ambiente emana la legge 14 giugno 2019 n. 55, di conversione del Decreto Legge 32/2019 c.d. “Sblocca Cantieri”.

In tale legge si stabilisce che torni alle Regioni la competenza di concedere le autorizzazioni agli impianti volti al trattamento dei rifiuti per il cosiddetto End of Waste.

Il comma 3 dell'articolo 184-ter del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, viene sostituito dal seguente:

“...Le autorizzazioni... sono concesse dalle autorità competenti sulla base dei criteri indicati nell'allegato 1, sub allegato 1, al citato Decreto 5 febbraio 1998, nell'allegato 1, sub allegato 1, al citato regolamento di cui al Decreto 17 novembre 2005, n. 269...”

La facoltà di concedere autorizzazioni è quindi in questo modo tornata alle Regioni ma lo Sblocca Cantieri stabilisce che continuino ad essere utilizzati come Decreti per la cessazione della qualifica di rifiuto il Decreto Ministeriale del 5 febbraio 1998 e successivi.

La riforma rimane quindi ancorata al passato e non tiene conto dei progressi industriali e tecnologici nel frattempo raggiunti, da soli in grado di fare la differenza nella realizzazione di un'economia circolare effettiva. Inoltre, è limitata ad alcune categorie di rifiuto, quali i rifiuti di carta e cartone, i rifiuti di vetro in forma non disperdibile, i rifiuti di metalli o contenenti metalli, i rifiuti di plastiche, i rifiuti ceramici e inerti, i rifiuti tessili, i rifiuti di legno e sughero, i rifiuti di caucciù e gomma, i rifiuti provenienti dall'industria agroalimentare, i fanghi, i rifiuti compostabili ecc. (DM 5.02.98) lasciando scoperte categorie che raggruppano i rifiuti da costruzione e demolizione (C&D), i RAEE, i rifiuti in vetro-resina ecc.

Il primo a esprimere dubbi sul nuovo comma 3 è stato AssoARPA che attraverso un Position Paper ha chiesto al Ministero (ottenendo risposta solo con il DL Crisi Aziendali) di chiarire se le autorizzazioni vigenti possano considerarsi efficaci sino alla scadenza delle stesse (AssoARPA, 2019).

3. L'AZIONE DI REGIONE LOMBARDA?

È opinione comune che il DM 5/2/98 sia generico, superato tecnicamente, mal si adatti al recupero dei rifiuti e non possa rappresentare un riferimento per le riforme che il settore richiede.

Regione Lombardia, a seguito dell'emanazione della Legge n. 1229 del 28 febbraio 2018, si è schierata a supporto delle Associazioni di categoria (CNA Nazionale, Confartigianato Imprese, Federbeton con ATECAP, FISE Unicircular, ANPAR, Legacoop Produzione e Servizi e il supporto di Centro Materia Rinnovabile) (FiseUnicircular, 2019) chiedendo tempestivamente al Ministe-

ro dell'Ambiente di confermare a livello interpretativo che le autorizzazioni esistenti, non in fase di rinnovo o revisione, potessero mantenere invariata la loro validità. A fronte di mancati riscontri e di un sostanziale mantenimento dello status quo, Regione Lombardia ha richiesto la convocazione del coordinamento delle Regioni sull'argomento per assumere comportamenti comuni sul territorio nazionale e portare a termine un nuovo regolamento “End of Waste”.

Ad oggi si sta quindi lavorando per riuscire a stilare delle linee guida sul tema che possano risollevare la critica situazione normativa. Da giugno sono stati convocati in più tavoli istituzionali gli esperti di categoria (FiseUnicircular, Arpa, Anpar ecc.), molti esponenti politici e le università (Politecnico di Milano, Università di Brescia, Università di Padova) per discutere di possibili soluzioni. L'ultimo incontro del “Tavolo Istituzionale dell'Osservatorio per l'economia circolare e la transizione energetica” tenutosi il 20 settembre 2019 a Brescia ha portato all'emissione di una Circolare (Petrucci, 2019) in cui la Regione Lombardia ha dato indicazione alle Province di non intervenire sulle autorizzazioni End of Waste in vigore. La Circolare si basa sull'ambiguità interpretativa riscontrata nel Decreto-Legge 32/2019 n.55 (c.d. sblocca cantieri) che lascia difatti spazio a due possibili interpretazioni riguardo al destino delle autorizzazioni ordinarie.

La prima è che il Decreto si applichi solo alle nuove autorizzazioni e non a quelle già esistenti, attaccandosi al principio giuridico del “tempus regit actum” ovvero della norma che valeva al momento in cui l'autorizzazione è stata rilasciata. La seconda interpretazione è che la norma vada subito applicata a tutte le autorizzazioni e quindi comporti l'avvio di procedimenti di revoca parziale o totale delle autorizzazioni non conformi al Decreto del 1998. La Regione ritenendo più conveniente adottare la prima interpretazione ha consigliato quindi alle Province di non “stralciare” le autorizzazioni vigenti in attesa di un ulteriore pronunciamento dal Ministero, il quale è recentemente arrivato con il DL Crisi Aziendali attraverso il quale sono fatte salve le autorizzazioni in essere.

4. LA VALORIZZAZIONE DEI RIFIUTI DA COSTRUZIONE E DEMOLIZIONE

La valorizzazione dei rifiuti da costruzione e demolizione (c.d. C&D) è una questione nodale per l'economia del Paese; è un problema, ma al tempo

stesso un'opportunità, che coinvolge decine di migliaia di impianti di recupero.

Secondo lo studio che il Politecnico di Milano ha recentemente condotto per Regione Lombardia (Rigamonti et al., 2017), gli impianti che nel 2014 hanno svolto attività di recupero (R5) dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione risultano 378 a livello regionale per un totale di rifiuti gestiti pari a circa 7,2 milioni di tonnellate con riferimento ai soli materiali inerti (escluse terre e rocce da scavo che vengono trattate separatamente), per arrivare a circa 12 milioni di tonnellate (incluso le terre e rocce da scavo) nel 2017 secondo il Rapporto Rifiuti Speciali di ISPRA (ISPRA, 2019).

Stabilire regole chiare attraverso le quali valorizzare pienamente questi materiali nelle costruzioni è quindi diventato un passo importante per l'economia del settore. Tra i regolamenti EoW, come già detto, ne manca uno riguardante proprio questo settore. L'obiettivo è perciò arrivare alla redazione di un nuovo testo di regolamento "End of Wa-

ste" per i rifiuti da Costruzione e Demolizione che preveda analisi e verifiche assolutamente rigorose ma costruite a misura degli scopi specifici ai quali "la sostanza o l'oggetto è destinato".

All'interno dell'Osservatorio per l'economia circolare e la transizione energetica della Regione Lombardia sono stati istituiti dei tavoli tecnici e un sotto gruppo di questi è dedicato proprio ai rifiuti inerti. In tale tavolo si sta lavorando alla preparazione di un regolamento "End of Waste" per i rifiuti da C&D.

L'ANPAR (Associazione Nazionale Produttori Aggregati Riciclati) ha chiesto agli operatori del settore del recupero dei rifiuti inerti quali fossero i problemi riscontrati quotidianamente a causa della normativa vigente in modo tale da proporre soluzioni ed elaborare delle linee guida per il nuovo regolamento (Tabella 1). Per ognuno di questi problemi ha proposto delle soluzioni che messe tutte insieme possono gettare le basi per le nuove linee guida.

Tabella 1 – Position Paper (ANPAR, 2019): Criticità riscontrate dagli operatori del settore a causa della normativa vigente e relative soluzioni proposte da ANPAR

CRITICITÀ	PROBLEMA	SOLUZIONE
Limitazione dei codici EER già autorizzati	L'eliminazione dei codici EER causerebbe la perdita della facoltà di trattamento, indirizzando il rifiuto verso lo smaltimento in discarica.	Aumentare il più possibile la lista dei codici EER ammessi alla produzione di aggregati riciclati.
Accettazione dei rifiuti in ingresso	Impossibilità di avere campioni rappresentativi sia dei rifiuti in ingresso sia dei prodotti in uscita a causa della loro estrema eterogeneità.	Inserire diversi momenti di controllo di qualità nell'intero processo di recupero in modo da prequalificare i rifiuti in ingresso sulla base della loro tipologia e origine.
	Nella caratterizzazione delle piccole quantità il costo delle analisi chimiche risulta essere superiore al costo del conferimento.	Si propone al produttore di autocertificare l'origine e la modalità di produzione del rifiuto.
Caratterizzazione dei prodotti	Impossibilità di avere campioni rappresentativi sia dei rifiuti in ingresso sia dei prodotti in uscita a causa della loro estrema eterogeneità.	Inserire diversi momenti di controllo di qualità nell'intero processo di recupero in modo da prequalificare i rifiuti in ingresso sulla base della loro tipologia e origine.
	Il test di cessione (All. 3 del DM 5/2/98) per la valutazione dell'impatto sulla salute dell'uomo e sull'ambiente contiene limitazioni alla concentrazione di sostanze costituenti i rifiuti da C&D.	Revisione accurata del test di cessione in modo tale da tener conto delle reali condizioni di utilizzo del materiale, integrando pure i test Eco-tossicologici.
	La normativa pone dei limiti alle concentrazioni di parametri costituenti i materiali e non solo è un controsenso logico, ma soprattutto rischia di negare il raggiungimento dello status di End of Waste agli aggregati riciclati prodotti da normali rifiuti da costruzione e demolizione.	Eliminare i parametri che rappresentano dei costituenti dei materiali prodotti e non dei contaminanti (es. cloruri, solfati, COD/TOC) e/o inserire nuovi criteri e metodi di misura.
	Presenza di cemento amianto tra i rifiuti in entrata all'impianto di conferimento.	Introdurre la ricerca del parametro amianto fissandone il limite previsto dalla Tab.1, Allegato 5, Parte IV del D.Lgs 152/06, che si ricorda essere pari a 1000 mg/kg.
Tracciabilità dei lotti di produzione	Difficoltà nel garantire la tracciabilità dei singoli lotti stoccati in cumuli in attesa dell'immissione sul mercato.	Consentire al gestore dell'impianto di recupero lo stoccaggio in unici cumuli di diversi lotti omogenei di aggregati, già certificati e qualificati, aventi le medesime caratteristiche.
Garanzia della qualità ambientale per le specifiche destinazioni d'uso	Utilizzare solo il test di cessione per valutare l'impatto ambientale su prodotti destinati a utilizzi diversi potrebbe risultare riduttivo in alcuni casi e superfluo in altri (utilizzi legati).	Determinare le condizioni di EoW dei prodotti da immettere sul mercato mantenendo l'impostazione delle norme Europee armonizzate sugli aggregati che sono emanate per le loro diverse tipologie d'uso.

Dal Position Paper presentato è evidente come gli operatori del settore riscontrino, nelle lavorazioni comuni, molte problematiche non indifferenti.

Una di queste, forse la più discussa, è quella legata alla modalità di valutazione del rilascio dei costituenti dei materiali e il potenziale inquinamento dell'ambiente. Attualmente la normativa impone l'applicazione del test di cessione (test di lisciviazione o leaching test) i cui valori limite sono dettati dal DM 5/02/98. Questi limiti risultano essere molto restrittivi e oltretutto sono posti anche a sostanze costituenti dei materiali, quali, ad esempio, i cloruri e i solfati (presenti nei gessi), portando non solo a un controsenso logico, ma soprattutto mettendo a rischio il raggiungimento dello status di End of Waste degli aggregati riciclati prodotti da normali rifiuti da costruzione e demolizione. Per la stesura del nuovo regolamento ci si è chiesto, durante il tavolo tecnico tenutosi in Regione Lombardia il 24 settembre 2019, se sia conveniente continuare a utilizzare il test di cessione per la valutazione dei rischi ambientali o se sarebbe meglio adottare nuovi metodi come i test eco-tossicologici, già ampiamente utilizzati negli altri Stati membri dell'UE. La normativa vigente francese sul tema rifiuti, ad esempio, prevede già il test eco-tossicologico affiancato al test di cessione (le cui concentrazioni limite sono comunque superiori a quelli dettati da DM 5/02/98). In Olanda è invece previsto il test di percolazione. In Austria varia la granulometria del materiale indagato salendo a 10 mm contro i 4 mm previsti dalla legge italiana (la minore dimensione dei granuli infierisce sul risultato finale del test). Si sta, dunque, per il momento, perseguendo la strada dell'informazione sulle metodologie estere in previsione della scelta dei nuovi metodi o comunque di sperimentazioni a supporto dell'innalzamento dei limiti normativi per il test di cessione.

5. CONCLUSIONI

Ad oggi si continuano ad attendere nuove notizie da parte del Ministero dell'Ambiente riguardo al nuovo regolamento EoW per rifiuti inerti mentre per le "autorizzazioni" si è forse arrivati ad una conclusione.

Una data che si aspettava con ansia era quella dell'uscita del Decreto-Legge Clima (14 ottobre 2019, n. 111) poiché si preannunciava la presenza di un capitolo totalmente dedicato all'End of Waste. All'uscita è sopraggiunta però la delusione nel vede-

re l'art. 12 intitolato "cessazione qualifica di rifiuto" totalmente vuoto.

Il 2 novembre 2019 è stata invece pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la L 128 del 2 novembre (in vigore dal giorno successivo), ovvero la legge di conversione del DL 3 settembre 2019, n. 101, "recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali". Questa volta l'art. 14 bis non è bianco ma contiene la riforma della "cessazione della qualifica di rifiuto". Attraverso questo emendamento si supera finalmente il blocco operativo generato dalla Sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/2018 e dalla norma introdotta con la legge "Sblocca Cantieri", riavviando, in linea con le disposizioni Europee, i procedimenti autorizzativi End of Waste facendo salve le autorizzazioni "uniche" e le Aia le quali, alla data del 3 novembre 2019, risultino in essere, o per le quali è in corso un procedimento di rinnovo, o che risultino scadute ma per le quali viene presentata un'istanza di rinnovo entro il 2 marzo 2020, per quelle tipologie di rifiuti che non dispongono di riferimenti normativi europei o nazionali (AssoAmbiente, 2019).

Nasce tuttavia anche in questa occasione una criticità, dettata da una nuova e stratificata procedura di "controlli sui controlli" sugli impianti che introduce la possibilità di controlli discrezionali a campione e con tempi di ritorno del giudizio che potrebbero superare i 325 giorni facendo rinascere il malcontento tra le organizzazioni che si auspicano adesso il celere snellimento delle procedure burocratiche e la certezza dei titoli autorizzativi rilasciati dalle Autorità competenti (ANSA, 2019).

6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anile F. (2011) Rifiuti, sottoprodotti e Mps: commento ai nuovi articoli 184-bis e 184-ter.
Disponibile su: http://www.reteambiente.it/ra/rol/195/stralci/Rifiuti_sottoprodotti_Mps.pdf
- ANPAR. (2019) L'End of Waste dei rifiuti inerti: Position Paper.
Disponibile su: <http://anpar.org/wp-content/uploads/2018/12/Position-Paper-ANPAR-su-EW-30-Settembre-2018.pdf>
- ANSA (2019) End of Waste: Utilitalia e Fise, i controlli sono eccessivi.
Disponibile su:
http://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/rifiuti_e_riciclo/2019/10/23/e
http://www.ecorecuperi.it/nd-of-waste-utilitalia-e-fise-i-controlli-sono-eccessivi_28d2e9b7-a84f-419b-a11c-ab3b4f77eb28.html
- AssoAmbiente. (2019) Utilitalia -FISE Assoambiente: "Sbloccato EoW, ma introdotta una procedura caotica sui controlli".
Disponibile su: http://assoambiente.org/index.php/assoambiente/entry_p/Comunicati%20Stampa/comunicati_stampa/20791

- AssoARPA. (2019) Position Paper AssoARPA su norme a supporto dell'economia circolare.
Disponibile su: <https://www.arpalombardia.it/PublishingImages/Pages/Forms/AllItems/POSITION-PAPER-ASSO-ARPA.pdf>
- Bertuzzi R. (2018) La cessazione della qualifica di rifiuto: ricostruzione della disciplina in materia End-of-Waste alla luce della Sentenza Cons. Stato n. 1229/2008.
Disponibile su: http://www.anvu.it/wp-content/uploads/2018/05/60_La-cessazione-della-qualifica-di-rifiuto-end-of-waste.pdf
- Commissione Europea. (2008) Directive 2008/98/EC on waste (Waste framework Directive).
Disponibile su: <https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/>
- EcoRecuperi. (s.d) Gestione Rifiuti.
Disponibile su: <http://www.ecorecuperi.it/it/gestione-rifiuti>
- FiseUnicircular. (2019) Rifiuti: senza End of Waste il riciclo degli inerti rischia di bloccarsi.
Disponibile su: www.unicircular.org/index.php/unicircular/entry_p/Comunicati%20Stampa/comunicati_stampa/20496
- ISPRA. (2019) Rapporto Rifiuti Speciali Edizione 2019.
Disponibile su: http://www.isprambiente.gov.it/files2019/pubblicazioni/rapporti/RapRifiutiSpeciali2019n.309_ver-sintegrale_Rev11Ottobre2019_new.pdf
- Maglia S. & Maestri L. (2018) Cos è l'End of Waste?
Disponibile su: <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/cos-e-end-of-waste/>
- Maglia S. (2018) Economia Circolare e Rifiuti: leggi e norme in Italia.
Disponibile su: <https://www.youtube.com/watch?v=aJLm1TBWloU>
- Maglia S. (2018) Testo Unico Ambientale: cos'è e come si è evoluto?
Disponibile su: <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/testo-unico-ambientale-cose-e-come-si-e-evoluto/>
- MIL-TEK Italia. (2018) 20 anni di Decreto Ronchi: cos'è cambiato nella gestione dei rifiuti?
Disponibile su: <https://www.miltek.it/notizie/20-anni-di-Decreto-ronchi-cos-e-cambiato-nella-gestione-dei-rifiuti?Action=1&M=NewsV2&PID=19964>
- Petrucci F. (2018) Pacchetto economia circolare, dal 4 luglio 2018 in vigore le direttive sui rifiuti.
Disponibile su: <http://www.reteambiente.it/news/32130/pacchetto-economia-circolare-dal-4-luglio-2018-in/>
- Petrucci F. (2019) Lombardia, Regione "salva" impianti End of Waste già autorizzati.
Disponibile su: <http://www.reteambiente.it/news/35527/lombardia-regione-salva-impianti-end-of-waste-g/>
- Rigamonti L., Pantini S., Borghi G., Giurato M. (2017) Relazione Finale Valutazione con metodologia LCA (Life Cycle Assessment) dei flussi e del destino dei rifiuti da costruzione e demolizione.
Disponibile su: https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/8fd3e9e3-2e89-4192-b378-edfa3373d2b7/Report_LCA+rifiuti_C%26D.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-8fd3e9e3-2e89-4192-b378-edfa3373d2b7-m6OnNXg
- Suardi S. & Maglia S. (2018) Il recupero di rifiuti dopo la Sentenza 1229/18 del Consiglio di Stato: fine dell'EoW o della corretta gestione dei rifiuti?
Disponibile su: www.tuttoambiente.it/commenti-premium/sentenza-1229-consiglio-stato-fine-end-of-waste/

7. RIFERIMENTI NORMATIVI

Direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L. 194/47 del 15 luglio 1975.

Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 – Attuazione delle Direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. 343 del 15 dicembre 1982.

Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 – Attuazione delle Direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio. (Decreto Ronchi). Gazzetta ufficiale n. 38 del 27 dicembre 2004.

Decreto Ministeriale 5 febbraio 1998 – Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22. Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale n.88 del 16 aprile 1998.

Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L. 114/9 del 27 aprile 2006.

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale. Gazzetta ufficiale serie generale n. 88 del 14 aprile 2006 – Suppl. Ordinario n. 96.

Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune Direttive. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L. 312/3 del 19 novembre 2008.

Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 – Disposizioni di attuazione della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune Direttive. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. 288 del 10 dicembre 2010.

Decreto 13 ottobre 2016, n. 264 – Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. 38 del 15 febbraio 2017.

Decreto-Legge 18 aprile 2019, n. 32 coordinato con la legge di conversione 14 giugno 2019, n. 55 (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 1), recante: «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici». Gazzetta Ufficiale – Serie generale – n. 92 del 18 aprile 2019.

Decreto-Legge 14 ottobre 2019, n. 111 – Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del Decreto-Legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 dicembre 2016, n. 229. – Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. 38 del 15 febbraio 2017.

Decreto-Legge 2 novembre 2019, n. 128 – Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. – Gazzetta ufficiale Serie Generale.



INGEGNERIA DELL'AMBIENTE

per il 2019 è sostenuta da:

