

# END OF WASTE ED ECONOMIA CIRCOLARE

L'ECONOMIA CIRCOLARE È DEFINIZIONE "ELASTICA" DI UN MODELLO ECONOMICO BASATO SUL RECUPERO, RICICLO E RIUTILIZZO DEL RIFIUTO. UN ELEMENTO CHIAVE PER FAVORIRLA È LA LEGISLAZIONE SULLA CESSAZIONE DELLA QUALIFICA DI RIFIUTO (END OF WASTE), DISCIPLINATA SULLA BASE DELLA DIRETTIVA EUROPEA QUADRO SUI RIFIUTI.

**I**l principale punto di riferimento per tracciare le analisi storiche da cui si fa partire l'economia circolare è il 2012, anno in cui è stata data la definizione dalla Ellen MacArthur Foundation, con il primo rapporto: *"L'economia circolare è un sistema industriale rigenerativo per programma e progetto. Sostituisce il concetto di fine vita con quello di conservazione, si sposta verso l'uso delle energie rinnovabili, elimina l'uso di sostanze chimiche tossiche, che compromettono il riutilizzo e mira all'eliminazione dei rifiuti attraverso la progettazione ad alto livello di materiali, prodotti, sistemi e, all'interno di questi, di nuovi modelli di business"*<sup>1</sup>.

La direttiva quadro sui Rifiuti dell'Unione europea del 2008<sup>2</sup>, introduce, oltre al modello 3R (*reduce, reuse, recycle*), un modello 4R (*reduce, reuse, recycle, recover*).

La Commissione europea, secondo gli impegni assunti nel 2015 con il *Piano d'azione per l'economia circolare*<sup>3</sup>, e con l'*Assessment* del 2017<sup>4</sup>, ha adottato, nel gennaio del 2018, il *Quadro di monitoraggio per l'economia circolare*<sup>5</sup>, con l'obiettivo di misurare i progressi compiuti verso un'economia circolare secondo un approccio multidimensionale in tutte le fasi del ciclo di vita delle risorse, materiali, acqua ed energia, rinnovabili e non rinnovabili dei prodotti e dei servizi. Il documento include 10 indicatori raggruppati in 4 macroaree: produzione e consumo; gestione dei rifiuti; materie prime secondarie e competitività e innovazione. Ora anche l'Italia si è dotata di una sua proposta per iniziativa del ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (Mattm) e del ministero dello Sviluppo economico (Mise) e il supporto di Enea in *"Indicatori per la misurazione dell'economia circolare"*<sup>6</sup>.

Nella proposta italiana, il numero degli indicatori è esplosivo. Tra quelli disponibili, calcolabili e futuri se ne contano oltre trenta, tre volte il quadro degli indicatori Ue. Non una grande idea per



fare chiarezza sulla evoluzione verso la circolarità dell'economia italiana.

## Economia circolare ed end of waste

Nell'ottica di favorire la "circolarità" dei rifiuti, è stato previsto il trattamento degli stessi, attraverso la c.d. *"cessazione della qualifica di rifiuto"* (*end of waste*). Il rifiuto viene preventivamente sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, che, sebbene le stesse possano consistere anche in operazioni di cernita e di selezione di beni (così, di recente, si è pronunciata la Suprema Corte<sup>7</sup>), fin tanto che non si sono esaurite, non comportano né la cessazione della attribuzione della qualifica di rifiuto né, tantomeno, la estraneità di essi alla disciplina in materia di rifiuti.

Quindi, solo al termine di dette operazioni, il rifiuto cessa di essere

formalmente tale e può essere riutilizzato ovvero rimesso in circolazione.

L'*end of waste* è disciplinata, a livello sovranazionale – dunque da normativa gerarchicamente superiore alla legislazione nazionale – all'art. 6 della direttiva Rifiuti 2008/98/CE (come modificata dalla direttiva 2018/851/UE). La norma comunitaria, sopra trascritta, è stata recepita dal legislatore nazionale all'articolo 184 ter del Dlgs 152/2006 (Testo unico dell'ambiente). Tale articolo è stato modificato, da ultimo, nell'ottica di incentivare la cessazione della qualifica di rifiuto, dalla 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"*), entrata in vigore il 3 novembre 2019.

La norma, così come vigente, al comma 3, riconosce alle autorità locali (in particolare alle Regioni), competenti al rilascio e al rinnovo delle autorizzazioni ambientali, di autorizzare

*l'end of waste* per quelle tipologie di rifiuto che mancano di regolamenti Ue o decreti nazionali di specie. Seppure, nel rispetto delle condizioni generali previste dal comma 1 e dei criteri a protezione dell'ambiente dei cinque punti elencati dalla lett. a) a e), si riconosce alla Regione, non anche allo Stato, la competenza di determinare, per le suddette tipologie di rifiuti, la cessazione della loro qualifica, rimettendoli, di fatto, in circolazione, come, a titolo esemplificativo non esaustivo, sotto forma di ammendanti (si pensi ai fanghi), combustibili solidi secondari (da rifiuti plastici ecc.).

L'intento del legislatore dovrebbe essere, prima di tutto, quello di evitare o, quantomeno, ridurre la produzione e, quindi, anche le operazioni di recupero dei rifiuti, altrimenti destinati in discarica o negli impianti d'incenerimento. Il rischio, nelle operazioni *end of waste*, è infatti che la mancanza di una normativa esclusivamente statale, che garantisca controllo e tutela in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, possa arrecare un *vulnus* alla protezione dell'ambiente e, dunque, della salute.

Eppure, proprio in riguardo alla cessazione della qualifica di rifiuto da parte dell'autorità competente dello Stato membro, era già intervenuta la Corte di giustizia Ue, con la sentenza sez. II, 28/03/2019 n.60, fornendo un'interpretazione autentica del citato articolo 6 della direttiva 2008/98/CE, "stella polare" per il legislatore nazionale. La delega alle Regioni non trova adeguata risposta neppure nei controlli; il comma 3-ter dell'art. 184 ter prevede che l'Ispra o l'Agenzia regionale per la

protezione dell'ambiente territorialmente competente effettuino controlli a campione, non controlli estesi a tutti i gestori degli impianti. A fronte di una deroga, di dubbia legittimità costituzionale, alla competenza esclusiva dello Stato, si sarebbe, quanto meno, auspicato un rafforzamento dei controlli sulla tracciabilità e trasparenza nella gestione dei rifiuti con *l'end of waste*, al fine di prevenire violazioni autorizzative e la commissione di reati, purtroppo frequenti in questo settore.

Con il Dm 14 febbraio 2013, n. 22 è stata regolamentata la cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (Css), in assenza di criteri comunitari riguardanti *l'end of waste* dei combustibili solidi secondari.

Il Dlgs 152/2006, sempre al fine di recepire la direttiva quadro sui rifiuti (direttiva 2008/98/CE), all'articolo 183, comma 1, lettera cc), contiene la seguente definizione di combustibile solido secondario: *"il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate dalle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale"*.

## Il decreto end of waste sugli pneumatici

Il primo aprile 2020, in piena emergenza Covid-19, il ministro dell'Ambiente comunica di aver firmato il decreto *end of*

*waste* sugli pneumatici fuori uso (Pfu) e prodotti assorbenti per la persona. Ogni anno in Italia vengono generate circa 400.000 tonnellate di Pfu, tra mercato del ricambio (la sostituzione presso i gommisti) e demolizione veicoli. Un sistema che già oggi nel suo complesso garantisce la raccolta e il recupero del 100% dei Pfu generati da pneumatici regolarmente immessi sul mercato. La filiera del riciclo dei Pfu genera valore economico, occupazione, consente benefici ambientali rilevanti per il paese, riduce le emissioni climalteranti, i prelievi di materie prime, il consumo di acqua e favorisce gli investimenti delle aziende della *green economy*. Un tessuto industriale articolato, sia sul fronte delle aziende di trattamento che delle aziende utilizzatrici del granulo e del polverino di gomma da riciclo dei Pfu e che, grazie al decreto *end of waste* per la gomma vulcanizzata di Pfu, potranno beneficiare di un definitivo slancio verso una sempre maggiore espansione delle applicazioni della gomma riciclata.

*L'end of waste* è, infatti, un potente strumento di politica ambientale che, inquadrando dettagliatamente le corrette procedure per il riciclo dei Pfu, favorirà un sempre maggiore utilizzo della gomma vulcanizzata granulare che se ne ottiene e garantirà una sua ancora più elevata qualità e sicurezza delle applicazioni, attraverso un sistema di analisi, monitoraggio e tracciamento del materiale.

Consentirà inoltre di contrastare con maggior puntualità gli illeciti ambientali, facilitando i controlli da parte degli enti preposti, grazie alla definizione dettagliata dell'iter di gestione e



trattamento dei materiali a fine vita. Gli impianti di trattamento dovranno, ad esempio, munirsi di un sistema idoneo al lavaggio dei Pfu in ingresso, dovranno effettuare campionamenti e analisi periodiche del materiale riciclato in uscita e dotarsi di procedure per la gestione della qualità. La portata del decreto *end of waste* per la gomma granulare vulcanizzata, oltre a investire aspetti di tutela dell'ambiente, contribuisce quindi significativamente anche allo sviluppo economico e industriale di tutto quel complesso di imprese che ogni giorno traducono in azione pratica i principi dell'economia circolare e rendono disponibili sul mercato preziosi nuovi materiali da riciclo come polverino e granulo di gomma.

Materiali che saranno sempre più utilizzati nelle applicazioni già note e in altre che potranno essere sviluppate. *In primis* gli asfalti "modificati" con polverino di gomma, che consentono di ottenere pavimentazioni stradali che durano fino a tre volte di più di un asfalto tradizionale e che riducono il rumore del passaggio dei veicoli. Oppure le superfici sportive, dove la gomma riciclata conferisce quelle caratteristiche di elasticità, resistenza e assorbimento degli urti necessari alla pratica sportiva; i materiali per l'isolamento acustico e lo smorzamento delle vibrazioni, l'arredo urbano e molto altro ancora.

Più in dettaglio, il regolamento stabilisce criteri e condizioni specifici, nel rispetto dei quali la gomma vulcanizzata derivante da Pfu cessa di essere qualificata come rifiuto, indicando:

- la tipologia dei rifiuti a cui il regolamento si applica
- le modalità di ricevimento e accettazione dei conferimenti
- alcune caratteristiche dell'impianto
- le modalità di controllo e verifiche dell'*output* per lotti di produzione per il rilascio della dichiarazione di conformità
- i vincoli di conservazione della documentazione e di tracciamento
- gli impieghi consentiti e i limiti di utilizzo della gomma vulcanizzata granulare (Gvg).

## Il decreto end of waste sulla carta da macero

Il 24 settembre 2020, il ministro dell'Ambiente Sergio Costa ha firmato il decreto ministeriale che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*) di carta e cartone. Il testo stabilisce quando, a seguito di opportuno



trattamento, i materiali in matrice cellulosa perdono lo status giuridico di rifiuto e possono essere considerati alla stregua di un prodotto, pronti per essere riutilizzati come nuova materia prima nei cicli produttivi. La carta da macero può essere, ad esempio, riusata come materia prima nella manifattura di carta e cartone a opera dell'industria cartaria, nonché in industrie che utilizzano come riferimento la norma UNI EN 643.

Si tratta del quinto decreto nazionale recante criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto dopo quelli su C<sub>ss</sub>, fresato d'asfalto, prodotti assorbenti per la persona e pneumatici fuori uso.

Il regolamento per l'*end of waste* di carta e cartone si suddivide in 7 articoli (che definiscono gli ambiti di applicazione, i criteri ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, gli scopi specifici di utilizzabilità) e 3 allegati: l'allegato 1 reca i criteri generali ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, con esplicito riferimento alla norma UNI EN 643; l'allegato 2 individua gli scopi specifici per cui sono utilizzabili la carta e cartone recuperati, mentre l'allegato 3 riporta il modello della dichiarazione di conformità (Ddc), redatta sotto forma di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, che reca l'anagrafica del produttore e le dichiarazioni del produttore sulle caratteristiche della carta e cartone recuperati.

Secondo il rapporto 2019 di Unirima, Unione nazionale delle imprese di raccolta e riciclo del macero, la carta complessivamente raccolta in Italia nel 2018 si aggira intorno ai 5,3 milioni di tonnellate, a cui si aggiunge quella

proveniente da rese e da altre attività industriali per un totale di circa 6,65 milioni di tonnellate. La carta da macero può essere riusata come materia prima nella manifattura di carta e cartone a opera dell'industria cartaria e in industrie che utilizzano come riferimento la norma UNI EN 643.

Nel 2018 in Italia la raccolta differenziata di carta e cartone dai rifiuti urbani e assimilati è stata di circa 3,39 milioni di tonnellate, equivalente a più di 56,3 chilogrammi per abitante. Il 52,6% proviene dalle regioni del Nord, il 24% da quelle del Centro e il 23,4% da quelle del Sud. Tutte le aree sono state interessate da una crescita dei volumi rispetto all'anno precedente, pari al 3% nel Nord, all'1,4% al Centro e al 9% nel Meridione.

Questo decreto dovrebbe contribuire a dare maggiore stabilità a un settore che dal 2018 subisce i pesanti contraccolpi dello stop della Cina all'importazione di maceri dall'estero. Ogni anno infatti, su 7 milioni di tonnellate di rifiuti in carta e cartone raccolti e lavorati per essere trasformati in maceri da riciclare, solo 5 trovano collocazione sul mercato nazionale, mentre 2 devono essere piazzati su mercati esteri. E se per anni la Cina ha rappresentato la principale valvola di sfogo per questo tipo di materiali (assorbendo circa 1 milione di tonnellate di macero italiana ogni 12 mesi) negli ultimi due anni i severi limiti imposti alle importazioni hanno reso quasi impossibile accedere al mercato cinese. Il surplus di macero su tutti i principali mercati occidentali ha quindi determinato un affossamento delle quotazioni della carta, il cui valore è tornato ai minimi storici

come nel 2008: da gennaio 2019 a giugno 2019 il prezzo del cartone è crollato di oltre il 32%.

## Prossimi decreti end of waste

### Rifiuti da costruzione e demolizione

I rifiuti da costruzione e demolizione rappresentano una fetta preponderante della produzione italiana di rifiuti speciali inerti. Si tratta, comprese le terre e rocce da scavo, di circa 51 milioni di tonnellate annue. Infatti, alla luce di quanto previsto dalla legge n. 55/2019 (legge conversione, con modifiche, del Dl 32/2019, cosiddetto "Sblocca cantieri"), l'adozione rapida di uno specifico decreto per i rifiuti inerti è auspicabile al fine di superare il riferimento al Dm 5 febbraio 1998 per l'ottenimento dello stato di *end of waste*, i cui criteri, essendo caratterizzati da un grado di precauzione pensato per la regolamentazione delle sole autorizzazioni semplificate al trattamento e recupero dei rifiuti, rischiano di aumentare le quantità di rifiuti inerti destinate a smaltimento a discapito del loro recupero, ostacolando di fatto il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal pacchetto delle direttive sulla *circular economy* (851/2018/Ue).

## Le criticità della end of waste

La legge 128/2019, di conversione del decreto legge 101/2019, imporrebbe a tutti i titolari delle autorizzazioni in corso di validità, in fase di rinnovo o già scadute al 3 novembre 2019 (data di entrata in vigore della norma) di presentare un'istanza di conferma. Per comprendere la *ratio* della disposizione è indispensabile comprendere quali siano i decreti "di cui all'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006".

Finora la disciplina nazionale della cessazione della qualifica di rifiuto è dettata dai decreti Dm 14 febbraio 2013 n. 22 (combustibile solido secondario), Dm 28 marzo 2018 n. 69 (Regolamento recante disciplina della *cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso - fresato d'asfalto*), Dm 15 maggio 2019 n. 62 (Regolamento recante *disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona, Pap*), oltre che dai tre Regolamenti dell'Unione europea sulla cessazione della qualifica di rifiuto.

Pertanto "i titolari delle autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al

*titolo III-bis della parte seconda del predetto decreto legislativo, rilasciate o rinnovate successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto [3 novembre 2019], nonché coloro che svolgono attività di recupero in base ad una procedura semplificata avviata successivamente alla predetta data di entrata in vigore*" sono tenuti a presentare l'istanza di aggiornamento alle "disposizioni definite dai decreti predetti".

In altri termini, l'istanza di aggiornamento è necessaria solo ed esclusivamente per gli impianti che realizzino la cessazione della qualifica di rifiuto delle tipologie di rifiuto disciplinate dai tre decreti ministeriali citati e, in futuro, da quelle che saranno regolamentate mediante l'emanazione di nuovi decreti *end of waste*.

### Le autorizzazioni "caso per caso"

Anche il comma 8 del medesimo articolo non modifica le conclusioni appena esposte: "Le autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al titolo III-bis della parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006, in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto o per le quali è in corso un procedimento di rinnovo o che risultano scadute ma per le quali è presentata un'istanza di rinnovo entro centoventi giorni dalla predetta data di entrata in vigore, sono fatte salve e sono rinnovate nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 184-ter, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006. In ogni caso si applicano gli obblighi di aggiornamento di cui al comma 7, nei termini e con le modalità ivi previste". In questo caso non si fa riferimento ai Dm *end of waste* ma alle disposizioni dell'articolo 184-ter, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006 (nella formulazione vigente dal 3 novembre 2019) pertanto, indirettamente, all'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2018/851/Ue. La disposizione secondo la quale "in

ogni caso si applicano gli obblighi di aggiornamento di cui al comma 7, nei termini e con le modalità ivi previste" non può che essere riferita a quanto avverrà nel momento in cui saranno definiti nuovi criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto. Perciò, in questo caso, la presentazione dell'istanza di aggiornamento sarà necessaria solo in occasione della definizione dei "criteri specifici adottati ai sensi del comma 2", cioè solo a seguito dell'emanazione di nuovi decreti *end of waste* riferiti a differenti tipologie di rifiuti.

### Luciano Blois<sup>1</sup>, Valeria Passeri<sup>2</sup>

1. Docente di Rischio e sicurezza nei cantieri e nelle infrastrutture, Università degli Studi di Roma "Guglielmo Marconi", Dipartimento di Ingegneria della sostenibilità
2. Avvocato, Vicepresidente Wwf Perugia

### NOTE

- <sup>1</sup> *Towards the circular economy: economic and business rationale for an accelerated transition*, 2012. Il rapporto è commissionato dalla Ellen MacArthur Foundation e sviluppato da McKinsey & Company.
- <sup>2</sup> Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.
- <sup>3</sup> Piano d'azione per l'economia circolare della Commissione europea, 2015.
- <sup>4</sup> *Assessment* del Piano d'azione per l'economia circolare della Commissione europea, 2017.
- <sup>5</sup> Quadro di monitoraggio per l'economia circolare, 2018.
- <sup>6</sup> *Economia circolare ed uso efficiente delle risorse. Indicatori per la misurazione dell'economia circolare*, 2018. Documento redatto dal ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare in collaborazione con il ministero dello Sviluppo economico e con il supporto tecnico-scientifico dell'Enea.
- <sup>7</sup> Cassazione Penale, sez. III, 26 febbraio 2020 n. 7589; Cassazione Penale, Sezione III, 2 luglio 2018 n. 29652.

