

**COMMISSIONE VIII  
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

8.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 OTTOBRE 2019**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALESSIO BUTTI**  
INDI  
DEL PRESIDENTE **ALESSANDRO MANUEL BENVENUTO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Butti Alessio, <i>Presidente</i> .....	3	Filippini Enea, <i>esperto sulle materie di energia e ambiente della Confederazione italiana piccola e media impresa (CONFAPI)</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA NORMATIVA CHE REGOLA LA CESSAZIONE DELLA QUALIFICA DI RIFIUTO (END OF WASTE)</b>		<b>Audizione di rappresentanti di CONFIMI Industria:</b>	
<b>Audizione di rappresentanti della Confederazione italiana piccola e media impresa (CONFAPI):</b>		Butti Alessio, <i>Presidente</i> .....	5, 6
Butti Alessio, <i>Presidente</i> .....	3, 5	Regis Walter, <i>consigliere di CONFIMI Industria</i> .....	5
		<b>Audizione di rappresentanti della Confederazione generale agricoltura italiana (Con-</b>	

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Cambiamo !-10 Volte Meglio: Misto-C10VM; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto-+Europa-Centro Democratico: Misto-+E-CD; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE.**

	PAG.		PAG.
<b>fagricoltura) e Confederazione italiana agricoltori (CIA):</b>		<b>ALLEGATI:</b>	
Benvenuto Alessandro Manuel, <i>Presidente</i>	7, 8	<i>Allegato 1:</i> Documentazione depositata da Confederazione Italiana Piccola e Media Impresa (CONFAPI) .....	11
Nicolai Pietro, <i>Confederazione italiana agricoltori (CIA)</i> .....	7	<i>Allegato 2:</i> Documentazione depositata da CONFIMI Industria .....	18
Rotundo Donato, <i>direttore area sviluppo sostenibile e innovazione della Confederazione generale dell'agricoltura italiana (Confagricoltura)</i> .....	8		

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALESSIO BUTTI

**La seduta comincia alle 14.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti della Confederazione italiana piccola e media impresa (CONFAPI).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Confederazione italiana piccola e media impresa (CONFAPI), nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla normativa che regola la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*).

Ringrazio e saluto i rappresentanti della Confederazione italiana piccola e media impresa (CONFAPI) e cedo la parola a Enea Filippini, esperto sulle materie di energia e ambiente della Confederazione italiana piccola e media impresa (CONFAPI), per lo svolgimento della relazione.

ENEA FILIPPINI, *esperto sulle materie di energia e ambiente della Confederazione italiana piccola e media impresa (CONFAPI)*. Ringrazio il presidente e la Commissione per l'incontro di oggi.

Esprimo, come CONFAPI, un plauso per quella che può essere una parziale soluzione al problema, e mi riferisco all'emendamento che permetterà di sanare una

questione che si è aperta, legata al fatto di una mancanza, una difficoltà, una possibilità di autorizzazione delle attività che oggi – dal punto di vista della nostra confederazione – sono importanti perché legate a tutto il mondo dell'economia circolare.

Parlo di una questione che, purtroppo, mi tocca molto da vicino, perché sono bresciano e questa questione sul nostro territorio ha avuto risvolti particolarmente complessi che hanno generato il rischio – tuttora presente – che molte attività possano trovarsi in una condizione che riteniamo un po' paradossale: autorizzati rispetto a un regime autorizzativo e a nuove tecnologie, con quelle famose modalità di autorizzazione caso per caso e, a fronte di eventi legislativi – che non voglio neanche commentare, perché non mi compete –, si arriva all'assurdo, o al rischio che queste aziende possano vedersi sospendere, ridurre, ridimensionare le loro autorizzazioni. È come se mi fosse stata data una patente per guidare un camion e a un certo punto qualcuno mi dicesse che forse non potrò più guidare un camion e che forse guiderò un furgoncino, però io la mia attività l'ho strutturata per guidare un camion, quindi per poter fare determinate cose consentite dalla legge e nel rispetto delle norme.

La disposizione, che speriamo venga approvata al Senato, contenuta nell'emendamento di cui parlavo, che dà una correzione di questo primo indirizzo, lo riteniamo importante, fondamentale e sostanziale: se non altro, sana la questione di chi ha già una patente, dà forse anche la possibilità, attraverso le modalità previste, di permettere anche l'autorizzazione di nuove attività e questo era un altro aspetto importante, perché un sistema non si può bloccare in attesa di atti legislativi, pur

legittimi, ma che, anche per i tempi che spesso sono necessari, non coincidono con le tempistiche delle imprese.

Rispetto all'emendamento, ribadisco il plauso per quanto riguarda la possibilità di risolvere una questione cogente; esprimo tuttavia qualche perplessità, dovuta forse al fatto che vengo da una situazione in cui siamo un po' ipersensibili su certe cose. Vedo, in alcuni casi, anche sull'aspetto di un aumento dei controlli, una modalità di controllo che giudico quantomeno farraginoso e poco efficace.

La soluzione può anche essere condivisibile: tenuto conto che con questa modalità si cercheranno di raccogliere le migliori tecnologie possibili, è opportuno rendere omogeneo su tutto il territorio nazionale un certo tipo di attività; un po' di perplessità sul fatto che queste imprese, che fino a poco tempo fa esercitavano la loro attività in maniera normale, tranquilla e nel rispetto della norma, si trovano oggi quasi sotto una lente e faccio un po' fatica a capire le ragioni di questa lente.

Il paradosso è che, da una lettura dell'emendamento, pare quasi che le attività autorizzate attraverso il decreto ministeriale del 1998, tutto sommato siano esenti da una forma di controllo e monitoraggio mentre le attività che sono autorizzate con nuove tecnologie, che sono le migliori tecnologie presenti oggi sul mercato, debbano invece essere controllate in maniera più puntuale.

Anche qui faccio un esempio: ho una macchina piuttosto antica e non gli faccio neanche la revisione dei fumi; ho una macchina moderna Euro 6 e aumento i controlli. Qualcosa quantomeno andrebbe rivisto.

Rispetto alla possibilità che viene data con l'emendamento rispetto alle autorizzazioni caso per caso, credo che sia anche difficilmente attuabile. Questo comporterà ulteriori modifiche delle autorizzazioni caso per caso, che credo sia un concetto che debba rimanere, perché l'evoluzione tecnologica è giornaliera e pensare di regimentare in maniera molto rigida, anche attraverso degli atti giuridici *ad hoc* per ogni

prodotto...cerchiamo di capire come deve essere recuperato.

Penso, invece, si debba pensare a un atto più di carattere generale, che possa racchiudere i principi fondamentali all'interno dei quali le imprese si possono muovere. Se vogliamo pensare di costruire allegati ai decreti che comincino dal pannolino o da altro, cercare di entrare anche dal punto di vista tecnico, credo sia un altro grosso errore: la politica non deve entrare dal punto di vista tecnico nelle autorizzazioni, ma dal punto di vista dei principi all'interno dei quali le imprese, con le loro norme tecniche e con le migliori tecnologie oggi disponibili, fanno il loro mestiere, quindi portare al raggiungimento dell'obiettivo.

Nel complesso, plaudo perché il lavoro è iniziato e spero raggiunga rapidamente una conclusione. Vorrei chiudere ricordando una cosa, anche per quello che è successo a Brescia, che magari ha dato la sensazione di essere un problema nato perché una provincia più zelante di altre ha voluto assumersi delle responsabilità: quando avvengono questi eventi, dovete tener conto anche del fatto che la tempestività di poterli risolvere avrebbe risparmiato, al sistema delle imprese, soprattutto piccole e medie, costi che indirettamente, all'inizio di questioni del genere, nascono subito e mi riferisco ai costi legati al consulente, ai legali. Quando inizia una forma di contenzioso, anche velato, con l'organismo che ti ha autorizzato, automaticamente partono tutta una serie di costi. Quindi anche la tempestività nella ricerca della soluzione di questi problemi — so che non è l'unico problema che avete — penso sia un aspetto importante da tenere in considerazione, altrimenti il nostro sistema, fatto da piccole e medie imprese, che ha nella sua elasticità e capacità di reagire in maniera immediata alle sollecitazioni un vantaggio, viene meno e viene anche ostacolato.

A nome di CONFAPI ringrazio per il lavoro svolto e, per quanto mi riguarda, quelle osservazioni che abbiamo riportato nel documento che depositiamo, sono il pensiero su cui crediamo dobbiate e possiamo riflettere e lavorare. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie per la sintesi, ma anche per la completezza. Non ci sono colleghi che intendono intervenire per formulare quesiti o osservazioni al dottor Filippini, è stato particolarmente esaustivo.

Ringrazio quindi il dottor Filippini per il contributo e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 1*), e dichiaro conclusa l'audizione.

### **Audizione di rappresentanti di CONFIMI Industria.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti di CONFIMI Industria, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla normativa che regola la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*).

Ringrazio i rappresentanti di CONFIMI Industria e cedo la parola a Walter Regis, consigliere di CONFIMI Industria, per lo svolgimento della relazione.

WALTER REGIS, *Consigliere di CONFIMI Industria*. Grazie presidente.

Credo che il tema sia molto complesso dal punto di vista tecnico: la gestione delle nostre imprese viene dall'esterno, perché muoversi in questo mondo di materiali da recupero, confinanti con i rifiuti, sicuramente impone alle imprese una grande attenzione per non incorrere in errori. È un tema complesso anche dal punto di vista giuridico, perché l'integrazione tra direttive comunitarie, leggi di recepimento, decretazione successiva, anche addirittura *standard* tecnici, comportano su questo argomento un'attenzione massima, direi quasi una preoccupazione per le imprese.

*End of waste* credo sia un utile esercizio per coniugare l'ambiente e l'economia. L'ambiente con il problema del clima, quello dell'emergenza dei rifiuti, ma in generale con questa spinta che viene dall'Unione europea per dare maggiore attenzione e maggior presenza di tutti gli operatori verso il rispetto delle regole e verso il miglioramento continuo.

Quanto all'economia, il mondo dei rifiuti ha assunto un grande valore di mercato; a volte questi materiali prendono strade diverse e, di conseguenza, credo che anche il legislatore debba cercare di ascoltare tutti, quindi vi ringrazio per questa audizione.

L'emendamento sull'*end of waste* nasce da un articolo della direttiva europea; insieme all'articolo sui sottoprodotti, sono disposizioni europee « fattispecie », proprio per agevolare il recupero dei materiali che hanno un valore di mercato e che quindi il mercato è in grado di assorbire tranquillamente. Stiamo parlando in Italia di 140 milioni di tonnellate prodotte (rifiuti speciali) che possono essere recuperati – a buon diritto e grazie all'evoluzione tecnica e tecnologica delle imprese – e reintrodotti per il riutilizzo e il ciclo produttivo.

Per quanto riguarda i rifiuti urbani siamo a trenta milioni di tonnellate e alcuni materiali recuperati oggi hanno anche valore superiore rispetto ai materiali vergine: il materiale più conosciuto è il PET (bottiglie di plastica delle acque minerali) che oggi ha un valore superiore a quello della plastica vergine. Questo ci fa capire come possa essere abbastanza lungimirante riuscire a dare ossigeno alle imprese che vogliono impegnarsi e investire nel settore.

È un settore ad alta dinamicità industriale proprio per i continui investimenti che le imprese devono fare, a cui si collegano le autorizzazioni da richiedere, perché per ogni investimento, per ogni nuova impresa che sbocca in questo mercato, deve essere concessa un'autorizzazione.

Questi aspetti fanno comprendere come questo emendamento – che oggi voi volete approfondire – sia strategico per questa industria, ma anche per il Paese, per l'ambiente, per l'economia.

Sull'emendamento in questione siamo favorevoli a restituire alle regioni la possibilità di rilasciare autorizzazioni caso per caso, perché comunque è una materia complessa e molto versatile: ci sono imprese e materiali sempre diversi. È difficile ingessare in un unico provvedimento le fattispecie diverse che devono essere recuperate.

L'articolo 208 del testo unico ambientale, che prevede una procedura molto complessa e tutelante per le imprese, può essere sufficiente, per le regioni, per garantire attenzione all'ambiente e affinché non ci siano impianti o attività autorizzate che possano creare danno all'ambiente.

L'articolo 209 prevede vantaggi e agevolazioni per le imprese certificate con ISO 14000 o registrate EMAS (Eco-Management and Audit Scheme); lo stesso articolo già prevede delle agevolazioni per il rinnovo, ma credo che questa Commissione possa lavorare per far sì che chi ha investito in sistemi volontari per migliorare la propria azienda, il proprio processo, il proprio prodotto, debba - in fase autorizzativa e di rinnovo - poter avere dei riconoscimenti che, seppur burocratici, portano economia alle imprese.

La parte finale dell'emendamento, che riguarda il controllo a campione del Ministero e dell'ISPRA, la leggiamo un po' come un compromesso. C'è una norma che risale al decreto-legge cosiddetto «sblocca cantieri» e anche a quello che ci dice la direttiva comunitaria, che prevede un impegno maggiore degli Stati membri; però, credo che la parte finale dell'emendamento, che prevede questa disposizione, possa essere eliminata prevedendo dei controlli più efficienti, un'attività di vigilanza coordinata e specializzata nelle imprese. Oggi nell'impresa entrano una pleora di soggetti (vigili del fuoco, provincia, ASL) con continue interruzioni e prescrizioni che fermano il lavoro dell'azienda.

Vorrei parlare infine della plastica, argomento molto importante e attuale. Io qui parlo anche come presidente di Assorimap (Associazione nazionale riciclatori e rigeneratori di materie plastiche, l'unica in Italia) e siamo molto preoccupati per quest'ultima tassa prevista nella manovra di bilancio - non so se ieri è stata confermata - di 2 centesimi/chilogrammo sugli imballaggi in plastica. Le imprese di filiera - 10 mila tra produttori, trasformatori e riciclatori, 150 mila addetti, 40 miliardi di fatturato - sono un pezzo importante e già pagano il CAC (contributo ambientale CONAI) che da gennaio raddoppierà. Quindi

credo che la loro responsabilità per l'immissione di prodotti sia già ben evidente e chiara. Come spesso accade nel mercato, questo farà aumentare il prezzo del prodotto e questo aumento sarà a carico del consumatore.

Le imprese hanno problemi di immagine, ma oggi non c'è un mercato concorrente nelle acque: tutti vanno nelle acque minerali, nessuno va più al rubinetto. Di fatto quindi è solo una tassa che sarà a carico dei cittadini *in primis* e poi anche delle imprese.

Sull'*end of waste* per la plastica, in particolare quella che viene dal post consumo, dalla raccolta differenziata, questo emendamento al momento non ci tocca. Non ci toccava neanche il decreto-legge «sblocca cantieri», perché noi operiamo ai sensi dell'articolo 214, che prevede procedure semplificate - si riferisce ai rifiuti non pericolosi -, e abbiamo anche il rinvio a norme Uniplast, quindi a standard tecnici.

Queste norme sono legate - purtroppo questo è un problema e lo evidenzio - ad alcune tipologie di recupero di materiali: il PET delle bottiglie, polietilene ad alta densità per i flaconi; il film (polietilene a bassa densità). Oggi non abbiamo molte lavorazioni di recupero per le duecento tipologie di plastiche immesse nel mercato, ma la nostra preoccupazione è che laddove questo mercato, in piena evoluzione, possa trovare nuove applicazioni di riciclo e coinvolgere nuove materie da riciclare, nuovi processi da attivare, il problema di non avere un sistema autorizzatorio flessibile, veloce, snello, poco burocratico, diventerebbe, anche per la plastica - che oggi, invece, deve essere accelerata nelle tipologie di recupero - un grave problema.

Vi ringrazio. Se ci sono domande, sono qui.

**PRESIDENTE.** Grazie, dottor Regis. Chiedo ai colleghi se qualcuno intende rivolgere qualche quesito. Credo lei abbia convinto tutti.

Ringrazio gli auditi per il contributo e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 2*), e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta, sospesa alle ore 14.25, è ripresa alle ore 14.50.**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ALESSANDRO MANUEL BENVENUTO

**Audizione di rappresentanti di Confederazione generale agricoltura italiana (Confagricoltura) e Confederazione italiana agricoltori (CIA).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Confederazione generale agricoltura italiana (Confagricoltura) e Confederazione italiana agricoltori (CIA), nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla normativa che regola la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*).

Cedo la parola al dottor Pietro Nicolai, per la Confederazione italiana agricoltori (CIA), per lo svolgimento della relazione.

PIETRO NICOLAI, *Confederazione italiana agricoltori (CIA)*. Buongiorno a tutti. Ringrazio per averci invitato a questa audizione. Il tema dell'*end of waste* è importante, perché ha un ruolo centrale nello sviluppo dell'economia circolare. Vorrei sottolineare che è importante non solo per le imprese, per i soggetti che operano direttamente nel riciclo dei rifiuti e nel recupero di sostanze dai rifiuti, è importante per tutto il settore produttivo, perché rappresenta una leva importante nel trasferimento della nostra economia, del sistema produttivo, verso un modello di economia circolare.

Noi, come settore agricolo, siamo interessati ad avere una normativa efficace sull'*end of waste*: una normativa che sia sufficientemente flessibile per adattarsi e stare al passo dell'evoluzione tecnologica che in questo settore va avanti molto velocemente e che, al tempo stesso, risponda a requisiti di sicurezza, di rispetto dell'ambiente, di qualità di processi di produzione e dei prodotti che ne derivano.

Sulla questione strettamente normativa, sottolineo la situazione di disagio per le imprese che operano nel settore del riciclo

dei rifiuti e del recupero di sostanze dai rifiuti. Noi abbiamo aderito all'appello del 25 luglio scorso, assieme ad oltre cinquanta organizzazioni imprenditoriali, per risolvere la situazione di stallo che si era creata a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, del successivo emendamento inserito nel decreto-legge «sblocca cantieri», che però non aveva risolto la situazione. Insieme alle altre associazioni imprenditoriali — come voi credo sappiate — avevamo sollecitato l'introduzione nel nostro ordinamento di un emendamento all'articolo 184-ter che recepisce in maniera anticipata quanto era previsto sull'*end of waste* dalla nuova direttiva rifiuti, quindi anticipando, su questo punto, il recepimento della direttiva che deve essere recepita comunque entro luglio dell'anno prossimo.

In particolare, è proprio il carattere dinamico di questo settore che richiede che la soluzione efficace si basi su criteri stabiliti a livello comunitario e a livello nazionale, ma che lasci poi alle regioni la possibilità di effettuare le autorizzazioni caso per caso, laddove manchino i criteri a livello nazionale e comunitario.

Quindi siamo soddisfatti del fatto che questa indicazione sembra sia stata recepita e valutiamo positivamente l'emendamento presentato al Senato nell'ambito del decreto-legge sulle crisi d'impresa, che dovrebbe risolvere la situazione di stallo che si è creata in quest'ultimo periodo.

La parte dell'emendamento che probabilmente sarà da valutare più attentamente è quella che istituisce, per una serie di autorizzazioni prese a campione, una sorta di doppia procedura istruttoria da parte delle autorità centrali, con la possibilità di modificare o annullare le autorizzazioni in presenza di non conformità.

È giusto e assolutamente necessario che venga mantenuto un ruolo importante da parte del livello nazionale, del Ministero dell'ambiente, però il meccanismo, così congegnato, ci sembra possa ingenerare una situazione di incertezza, che non è la situazione migliore per operare. Quindi auspichiamo, pur valutando positivamente l'emendamento nel suo complesso, che questa parte specifica possa essere valutata più

attentamente, anche in funzione del fatto che l'intera normativa sui rifiuti è in fase di revisione. Entro luglio dell'anno prossimo dovrà essere recepito il pacchetto di direttive sui rifiuti, quindi potrà essere l'occasione per ritornare ed eventualmente definire meglio questa parte della normativa.

Il settore agricolo è interessato al riciclo dei rifiuti, non tanto direttamente come soggetto attivo nel riciclo o nel recupero di sostanze, ma in particolare come « utilizzatore ». Mi spiego meglio: il settore agricolo è un grosso produttore di biomasse di scarto, ma è anche un grosso utilizzatore già oggi di sostanze e materiali che derivano da biomasse di scarto, siano esse sottoprodotti o siano esse rifiuti.

Ovviamente i sottoprodotti hanno problematiche differenti, non c'è il problema dell'*end of waste*, però buona parte delle sostanze utilizzate provengono anche dai rifiuti e questa è una tendenza in crescita, basti pensare al settore della fertilizzazione, dove già c'è un recupero di sostanza organica, di sostanze nutritive, di substrati di coltivazione, di parte di biomasse di scarto (che sono rifiuti). Questa tendenza andrà a crescere.

Nel nuovo regolamento europeo sui fertilizzanti, pubblicato quest'anno, che entrerà in vigore fra tre anni, è previsto espressamente che già da oggi diverse sostanze, come i sottoprodotti di origine animale, possono essere sostanze costituenti dei fertilizzanti. Nella stessa normativa sui fertilizzanti si definirà l'*end of waste* di ciascuna di queste sostanze, quindi già avremo, a livello comunitario, i criteri che normano questa tipologia di sostanze per i fertilizzanti. È previsto, nella normativa stessa, che ci sia un meccanismo di adeguamento rapido degli allegati alla normativa, in particolare le sostanze costituenti, in presenza di prodotti rilasciati dall'innovazione tecnologica che devono essere valutati velocemente. Questo anche per dire che la normativa — e bene hanno fatto a livello comunitario — deve consentire una flessibilità, la possibilità di far fronte all'innovazione tecnologica in maniera abbastanza rapida. In alcuni casi, questo tipo di procedure di recupero dai rifiuti, per l'a-

gricoltura è particolarmente strategico, basti pensare alla questione del fosforo: una sostanza essenziale per la concimazione delle piante e quello minerale, finora utilizzato, proviene da rocce fosfatiche in esaurimento. Quindi la possibilità di recuperare fosforo da sostanze di scarto, che in realtà sono rifiuti, è assolutamente strategica a livello comunitario, ma anche a livello nazionale. Quest'anno è stata costituita una piattaforma italiana per il fosforo, coordinata dall'ENEA, alla quale noi partecipiamo, che ha l'obiettivo di censire tutte le tecnologie che permettono di estrarre fosforo dai rifiuti e di evidenziare le criticità che la normativa pone al momento, che poi saranno segnalate alle autorità competenti, come il Parlamento, il Ministero, il Governo e le Regioni nei casi specifici.

Siamo di fronte, anche come settore agricolo, a una forte capacità di innovazione tecnologica, di produzione di nuove tecnologie che permettono di avere nuove sostanze, nuovi prodotti anche dai rifiuti e quindi siamo di fronte anche a delle grosse opportunità e lo saremo sempre di più, anche nel prossimo futuro. Questo ci spinge a chiedere, sempre di più, una normativa adeguata e anche una capacità di intervento delle autorità pubbliche, sia a livello regionale che nazionale, in termini di risorse e capacità tecniche adeguate a questo scenario. Grazie.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il rappresentante della Confederazione italiana agricoltori (CIA) e cedo la parola a Donato Rotundo, direttore area sviluppo sostenibile e innovazione della Confederazione generale agricoltura italiana (Confagricoltura), per lo svolgimento della relazione.

**DONATO ROTUNDO,** direttore area sviluppo sostenibile e innovazione della Confederazione generale agricoltura italiana (Confagricoltura). Grazie Presidente. Grazie, a nome di Confagricoltura, per averci invitato all'audizione. Mi soffermerò su qualche tema già toccato dal collega della CIA; insieme abbiamo aderito all'appello, per cui alcune motivazioni sono sicuramente condivise. È opportuno che in fase di re-



cepimento della direttiva ci sia una continuità, perché l'*end of waste* è qualcosa che riguarda indirettamente l'agricoltura, ma nella direttiva ci sono moltissime novità che ci riguardano e c'è bisogno di discutere insieme diverse disposizioni attuative, su cui mi soffermerò brevemente.

Vorrei ricordare le motivazioni che come Confagricoltura ci hanno portato ad aderire all'appello: sicuramente dare sviluppo all'economia circolare (è un problema che abbiamo come agricoltura, è un'opportunità che abbiamo e ci ritornerò dopo); traguardare gli obiettivi europei sui rifiuti; dare certezza al mondo delle imprese che operano nel settore del riciclo e soprattutto evitare l'aumento dei costi di gestione dei rifiuti per i cittadini e le imprese, e anche qui farò un esempio, non totalmente legato all'*end of waste*, ma fa capire cosa significa non avere un'adeguata impiantistica sparsa sul territorio e i problemi che questo può provocare anche su una filiera come quella del settore zootecnico.

Chiaramente noi abbiamo aderito all'appello in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato e al fatto che il decreto-legge « sblocca cantieri » il problema non l'aveva sbloccato, almeno per quanto riguarda l'*end of waste*. Abbiamo condiviso da subito quali erano i due/tre obiettivi su cui lavorare: snellire le procedure dei decreti; creare una forza importante a livello ministeriale per produrre il maggior numero di normative possibili; sbloccare le autorizzazioni a livello regionale, recependo alcuni concetti dalla direttiva europea sul « caso per caso ». Tali concetti sono ripresi nell'emendamento presentato al Senato, quindi ribadiamo anche noi, come la CIA, la soddisfazione del percorso che è stato intrapreso. Anche noi ci soffermiamo sulla questione di evitare doppi controlli, perché questo potrebbe far inceppare alcuni meccanismi. Siamo soddisfatti del fatto che ci sia una verifica importante sui prodotti che verranno fuori dal riciclo, perché siamo anche noi dei grandi utilizzatori, però è fondamentale evitare blocchi nel settore delle autorizzazioni, per i problemi a cui avevo già accennato.

Torno rapidamente sul discorso dell'economia circolare nel settore agricolo. Era stato già ricordato che per noi è fondamentale proseguire in questo sviluppo. Noi abbiamo l'opportunità di unire i due concetti di bioeconomia ed economia circolare nella bioeconomia circolare, perché la maggior parte degli scarti sono organici. Abbiamo anche problemi sui rifiuti inorganici, però noi dovremo lavorare sul settore dei rifiuti organici.

Abbiamo avuto un esempio del comparto delle bioenergie, uno dei primi comparti che ha saputo trasformare i sottoprodotti e lo sta facendo sempre di più; anche su questo ci dovremo collegare, in maniera più opportuna, sul piano clima-energia.

È stato ricordato che avanzano sempre di più tecnologie per quanto riguarda i bioprodotti e biomateriali e qui va fatta una valutazione, anche in riferimento al recepimento della direttiva. Questo è accaduto anche perché l'articolo 185 del decreto legislativo 152 che ha semplificato i percorsi di recupero dei materiali vegetali e animali all'interno della filiera agricola, ma anche nel settore energetico; abbiamo avuto una normativa sui sottoprodotti che, chiaramente, anche se con qualche difficoltà, ha accelerato la soluzione di alcune problematiche. Adesso abbiamo la nuova direttiva e sottopongo all'attenzione solo tre elementi; uno è già stato ricordato, ma ce ne sono altri due.

Abbiamo la questione dei mangimi: c'è anche un'esclusione dal novero della legislazione sui rifiuti dei materiali vegetali che andranno verso i mangimi, e qui ci sarà molto da lavorare, perché fa parte delle nuove risposte che dovrà dare l'agricoltura al settore della bioeconomia. Poi, la definizione di rifiuto alimentare, che pone delle contraddizioni anche all'interno del settore agricolo, che dovremo valutare, ma là ci sarà tantissimo da lavorare per quanto riguarda lo spreco alimentare. Poi, l'esempio del nuovo regolamento sui fertilizzanti, che pone questa esclusione immediata della sostanza organica dalla legislazione dell'*end of waste*, perché viene soddisfatta all'interno di questi principi, però già qualcuno comincia a subodorare qualche pro-

blema. Per cui anche lì è opportuno che si inizi ad affrontare le questioni, per evitare di trovarci, in sede di recepimento del regolamento, davanti a delle difficoltà. Quello infatti è un settore — a partire dal recupero dei materiali derivanti dal biogas, quindi il digestato e tutte queste matrici — in fortissima evoluzione e avremo molte imprese agricole che utilizzeranno quei materiali. Quindi è opportuno avere chiarezza su tutte queste questioni.

Noi ci ritroviamo con i nuovi obiettivi della direttiva rifiuti, che impongono di diminuire la presenza dei rifiuti nello smaltimento; c'è la questione dei rifiuti alimentari; siamo coinvolti come settore agricolo e c'è bisogno di impianti, c'è bisogno di sbloccare le autorizzazioni e fare in modo che anche il settore agricolo possa riciclare i propri rifiuti. L'obiettivo che ci poniamo come settore è quello di arrivare al rifiuto zero: lo si fa con la prevenzione, ma soprattutto avendo la certezza che ci sono impianti nelle vicinanze delle aziende agricole dove si può portare al riciclo tutto il settore. Anche l'intervento precedente ha evidenziato che tutto deve essere riportato in agricoltura, garantendo durata e qualità dei nuovi prodotti, per cui è estremamente importante.

Torno su qualche piccolo esempio che ci fa capire cosa significa avere una difficoltà nell'autorizzazione degli impianti: nel solo settore zootecnico, per lo smaltimento delle carcasse, nell'ultimo anno abbiamo avuto una decuplicazione del costo, tanto che questo sta portando alcuni allevamenti ad avere grossi problemi. Questo è dovuto all'assenza di impianti nella filiera dello smaltimento delle farine. Chiaramente non parliamo di *end of waste*, ma di un ciclo finale, però la mancanza degli impianti nel settore della gestione dei rifiuti, immediatamente comporta dei grossi problemi ai settori economici come l'agricoltura.

Un secondo esempio è quello del biometano. Il blocco che c'è stato sul biometano prodotto dai rifiuti non ha interessato l'agricoltura, perché ha un suo percorso specifico, però il problema seppur risolto, a

partire da due regioni che hanno cercato di anticipare le procedure che si stanno discutendo oggi, ha prodotto un blocco della produzione di biometano da rifiuti. Se aggiungiamo il blocco che c'è stato anche sul settore agricolo per una serie di difficoltà di interpretazione dell'attuale decreto sul biometano, dobbiamo riflettere sul perché questioni così importanti che riguardano il futuro del Paese — almeno per i biocarburanti avanzati — devono trovare ancora difficoltà di risposta.

Sono tutte tematiche che sembrano lontane dall'agricoltura, però ci sentiamo fortemente coinvolti e abbiamo bisogno di avere anche noi delle risposte importanti.

L'ultimo aspetto riguarda la prevenzione, sulla quale volevo soffermarmi. Anche noi abbiamo molti rifiuti inorganici e qui bisogna continuare a fare un lavoro importante anche nel recepimento della direttiva, perché ci sono molte tipologie di rifiuti che non hanno sbocco nel riciclo. Per cui, occorre lavorare con l'industria per avere prodotti in azienda agricola che possono proseguire la via del riciclo, altrimenti ci ritroveremo anche noi a dover portare sempre rifiuti in discarica.

C'è molto da fare e noi ci stiamo attivando. Abbiamo in corso un progetto europeo denominato « *Reinwaste* » che riguarda la verifica di alcune fasi nella gestione dei rifiuti, sia come prevenzione che come alternative nell'allevamento zootecnico, proprio per i problemi che avevamo citato.

Ringraziamo per l'audizione e siamo a disposizione per eventuali domande.

Alessandro Manuel BENVENUTO, *Presidente*. Grazie. Non essendoci interventi, ringrazio gli auditi per il contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.15.**

*Licenziato per la stampa  
il 22 gennaio 2020*

ALLEGATO 1



*VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici)*

*INDAGINE CONOSCITIVA*

*Sulla normativa che regola la cessazione della qualifica di  
rifiuto (“End of Waste”)*

*Camera dei Deputati  
Roma, 16 ottobre 2019*

Confapi ringrazia il Presidente della VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati, Alessandro Manuel Benvenuto, per l'invito a partecipare all'odierna indagine conoscitiva in cui Confapi può esprimere la propria opinione sulla normativa che regola la cessazione della qualifica di rifiuto cosiddetto "End of Waste".

In questi ultimi tempi si sta facendo strada anche nel nostro mondo la consapevolezza che bisogna capovolgere i pilastri che sostengono l'economia lineare fissati nel paradigma "produci, consuma, butta", sostituiti dal nuovo paradigma del "produci, consuma, recupera" proprio dell'economia circolare.

L'economia circolare rappresenta una leva fondamentale per la tutela delle risorse naturali e costituisce un importante driver strategico di politica industriale per le Pmi che rappresentiamo, in un'ottica di sviluppo sostenibile e miglioramento della competitività aziendale. In Italia, infatti, le attività di recupero sono sempre state prioritarie nelle filiere produttive vista anche la scarsità nel nostro Paese di materie prime. Le nostre definizioni di "Materia

prima seconda”, inizialmente osteggiate dalla stessa Europa, sono state invece il trampolino di lancio delle attuali definizioni di Sottoprodotto e End of Waste.

Ed è per questo che nel luglio scorso Confapi, insieme ad altre associazioni di categoria, ha lanciato un Appello per sbloccare il riciclo dei rifiuti in Italia, visto che, a partire dalla sentenza del Consiglio di Stato del 28 febbraio 2018, l’assetto normativo in materia ha di fatto paralizzato le operazioni di riciclo con pesanti ricadute sui settori produttivi, rendendo impossibile agli organismi competenti di autorizzare operazioni caso per caso.

A solo titolo esemplificativo, ricordiamo il caso della provincia di Brescia, che ha posto in essere per circa 120 aziende, procedimenti di revisione delle autorizzazioni pregresse già concesse, con il rischio di revoca. La conseguenza di questa iniziativa è stata che i rifiuti, che prima erano potenzialmente recuperabili, potevano essere destinati unicamente alla discarica con un incremento notevole delle quantità conferite e dei costi, minando la competitività di interi settori, già gravati dalla crisi economica.

Anche l'intervento previsto dallo Sblocca cantieri esclude numerose tipologie, provenienze, caratteristiche di rifiuti, attività di recupero e di materiali che nel frattempo sono stati sviluppati e che non sono inclusi nei decreti attualmente vigenti.

Questo quadro normativo impedisce quindi diverse attività di riciclo di rifiuti industriali e la realizzazione di nuove attività e impianti.

Nel nostro mondo le attività più colpite sono proprio quelle che impiegano modalità e tecnologie più innovative per il riciclo e recupero dei rifiuti e quindi paradossalmente anche le più efficaci per la tutela ambientale e lo sviluppo dell'economia circolare.

Alla luce di quanto detto, apprezziamo lo sforzo fatto con l'emendamento approvato al Senato nell'ambito del *DL Crisi industriali*, che consente l'operatività delle autorizzazioni regionali caso per caso sulla base dei criteri previsti dall'articolo 6 della Direttiva europea 98/2008. Questa nuova disposizione consentirà di salvaguardare la capacità di recupero dei rifiuti e di superare l'impossibilità

del Ministero dell'Ambiente di emettere nel brevissimo periodo i decreti attuativi End of Waste.

Ora, appena la nuova norma entrerà in vigore, il blocco creato dalla precedente sarà abrogato e molte autorizzazioni regionali al riciclo dei rifiuti potranno essere di nuovo rilasciate. A nostro avviso, le autorizzazioni caso per caso sono necessarie per la natura stessa del settore e della gestione dei rifiuti in quanto il processo di riciclo cambia con l'evoluzione delle tecnologie, con l'effetto che i modi di utilizzare i prodotti rigenerati possono essere molto differenziati. Rimarchiamo quindi che la strada di decreti specifici per ogni attività di recupero non è la più razionale e la più coerente, visto che lo sviluppo tecnologico ha ormai una rapidità che il percorso legislativo non riuscirebbe probabilmente a seguire.

Vediamo positivamente anche l'istituzione del registro nazionale deputato alla raccolta delle autorizzazioni rilasciate e delle procedure semplificate concluse - già più volte richiesto dalle associazioni di categoria - a garanzia della trasparenza e della chiarezza per le imprese del settore.

Tuttavia riscontriamo una criticità nell'introduzione di un meccanismo di controllo a campione successivo al rilascio dell'autorizzazione e centralizzato a livello ministeriale, che potrebbe creare delle sovrapposizioni con i sistemi già presenti a livello territoriale.

Questo nuovo modello introduce un ulteriore onere procedurale a carico delle aziende, aggiungendo complicazioni alle attività di riciclo, e rischia di essere di difficile attuazione generando altresì incertezza sull'efficacia delle autorizzazioni rilasciate. Pertanto auspichiamo che nel proseguo dell'iter parlamentare si intervenga con ulteriori semplificazioni in tutto il ciclo di gestione dei rifiuti, a beneficio di maggiori investimenti in ricerca e sviluppo e quindi dell'intero sistema produttivo.

In tale ottica e vista anche la rilevanza che il tema riveste per le nostre aziende, sottolineiamo la necessità di accelerare l'iter per l'emanazione dei decreti ministeriali, considerando che negli ultimi sei anni sono stati pubblicati solo due provvedimenti in tema di End of Waste e ne risultano ben sedici in lavorazione.



Siamo disponibili come Confapi ad un'aperta discussione su questi temi, tenendo presente che la competitività, la capacità di innovazione e lo sviluppo delle nostre industrie passano necessariamente attraverso una semplificazione degli oneri burocratici che tenga ovviamente conto della sostenibilità e delle istanze proprie dell'economia circolare.

ALLEGATO 2



**AUDIZIONE CONOSCITIVA SULLA NORMATIVA CHE  
REGOLA LA CESSAZIONE DELLA QUALIFICA DI RIFIUTO  
("END OF WASTE")**

**Il Contributo di  
Confimi Industria  
Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana  
e dell'Impresa Privata**

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

*Roma, 16 ottobre 2019*



CONFIMI INDUSTRIA - Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana e dell'Impresa Privata già CONFIMI IMPRESA, è la Confederazione datoriale nata il 5 dicembre 2012.

CONFIMI INDUSTRIA aggrega diverse Associazioni territoriali ed Associazioni di Categoria fuoriuscite da altri sistemi associativi ed è rappresentativa dei più importanti settori produttivi.

Rappresenta circa 40 mila imprese per 495 mila dipendenti con un fatturato aggregato di 80 miliardi di euro e ha al proprio interno le diverse categorie merceologiche.

Aderiscono al Sistema Confimi Industria 3 associazioni nazionali trasversali (FINCO – Federazione Industrie prodotti impianti servizi ed opere specialistiche per le costruzioni; ASSORIMAP – Associazione nazionale riciclo materie plastiche, CONFCULTURA – Associazione nazionale delle imprese private che gestiscono i servizi, la valorizzazione, fruizione e promozione del Patrimonio Culturale).

CONFIMI INDUSTRIA nasce dalla necessità di rappresentare e di salvaguardare in Italia il mondo e le esigenze reali del settore manifatturiero e dei servizi alla produzione che ha contraddistinto la fortuna e il benessere del nostro Paese.

In CONFIMI INDUSTRIA sono rappresentate e radicate imprese italiane manifatturiere e delle attività ad esse collegate, che si pongono come primo obiettivo quello di tornare ad essere “la voce” degli imprenditori in grado di rispondere concretamente alle esigenze dei propri associati.

Il primo agosto del 2013 CONFIMI INDUSTRIA ha ottenuto il riconoscimento sindacale da parte di CGIL, CISL e UIL con il quale è diventato soggetto contrattuale.

È firmataria di contratti collettivi nazionali di lavoro.

CONFIMI INDUSTRIA è abituale interlocutore riconosciuto dalla politica a livello governativo e parlamentare; è audita in sede di Legge di Bilancio e nelle principali audizioni inerenti il settore delle PMI.

Siede ai principali tavoli ministeriali, tavoli ABI, dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Dogane.



<b>End of waste</b>
---------------------

Dal 18 giugno u.s., è entrata in vigore la nuova versione del comma 3 dell'art. 184 ter TUA, come modificato dall'art. 1 c. 19, del decreto "Sblocca cantieri" convertito nella L. 14 giugno 2019, n. 55 (DL 32/19, conv. in L. 55/19) che, di fatto, ha formalizzato i vincoli e le limitazioni al recupero dei rifiuti anticipati dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1229 pubblicata il 28 febbraio 2018.

Tale disposizione, prevedendo che "le autorizzazioni di cui agli artt. 208, 209 e 211... sono concesse dalle autorità competenti... sulla base di criteri indicati... nel DM 5 febbraio 1998", determina, di fatto, un significativo passo indietro rispetto all'auspicata soluzione da individuare in materie di End of Waste "caso per caso".

In estrema sintesi, la nuova disposizione in oggetto, in evidente contrasto con le disposizioni della comunità europea (cfr. Direttiva 2018/851/UE che deve essere recepita entro due anni dalla sua emanazione, entro il 5 luglio 2020), prevede che per le autorizzazioni in procedura ordinaria, si debbano applicare i criteri delle autorizzazioni in procedura semplificata stabilite dal "vecchio" Decreto Ministeriale 5 febbraio 1998.

Tale condizione, evidentemente, comporta un grave e ingiustificato passo indietro rispetto alle recenti disposizioni europee in materia ed ai principi della tanto decantata ma poco applicata economia circolare.

L'ambiente, il mercato, le aziende, i cittadini, hanno urgente bisogno di una norma che definisca i criteri che regolano la cessazione dello stato di "rifiuto" di un determinato materiale e l'inizio della sua nuova vita da "prodotto riciclato".

Il perdurare della mancanza di una norma che regolamenti secondo criteri moderni ed aggiornati, conformi ai principi dell'economia circolare, la produzione dell'End of Waste, rischia di causare l'inevitabile implosione del settore del riciclo, nonché la deriva dei costi di smaltimento dei rifiuti che, solo nell'ultimo anno (dopo la citata sentenza del Consiglio di Stato del febbraio 2018) hanno subito una spaventosa impennata.

Quanto sopra riassunto, è fonte di grande preoccupazione per Confimi Industria e le imprese del settore, in quanto esiste il ragionevole timore che, sulla scorta di tale disposizione normativa, le amministrazioni periferiche, che hanno già sospeso il rilascio di nuove autorizzazioni che prevedono il recupero dei rifiuti "caso per caso", possano, a breve, revocare le analoghe autorizzazioni già rilasciate.

Tale eventuale decisione porterebbe, come prima diretta conseguenza, oltre all'esasperata difficoltà di smaltimento di certe tipologie di rifiuti (es. terre e rocce da scavo), una incontrollabile impennata dei costi di smaltimento di detti rifiuti.



In tale quadro normativo, si accoglie favorevolmente il recente emendamento sull'end of waste - approvato in Commissione "Ambiente, territorio, beni ambientali" del Senato il 3 ottobre u.s. (a firma Moronese, Ferrazzi, Comincini, Nugnes) che dovrebbe entrare nel decreto "Salva imprese".

L'emendamento intende superare la misura contenuta nello Sblocca Cantieri che faceva riferimento al vecchio decreto del 1998, e restituisce alle Regioni il compito di rilasciare nuove autorizzazioni e di rinnovare quelle già esistenti.

Le autorità competenti dovranno poi comunicare all'Ispra i nuovi provvedimenti adottati, riesaminati o rinnovati e l'Ispra o l'Arpa (su delega), una volta ricevuta la comunicazione, potrà effettuare controlli a campione sugli impianti autorizzati.

Qualche dubbio permane proprio sulle misure relative ai sistemi di vigilanza e ai meccanismi ex-post di verifica della conformità degli impianti in quanto rappresenterebbero un ulteriore onere per le imprese già vessate da un'attività di vigilanza non coordinata da parte di molteplici soggetti.

-----

Le disposizioni in materia di end of waste risultano in questa nuova fattispecie una positiva coniugazione tra Ambiente ed Economia. In effetti, *ab origine*, nella normativa comunitaria l'EoW, come anche l'istituto del Sottoprodotto, è stato definito per agevolare il recupero di materiali che hanno valore di mercato: è lo stesso mercato che li "assorbe", ed anzi registriamo attualmente alcuni materiali recuperati con valore superiore al vergine (RPET da CPL in PET).

Le procedure in autorizzazione ordinaria (art. 208) gestite dalla Regione sono già ampiamente tutelanti per l'ambiente. Si ritiene che controlli efficienti, da una nuova attività di vigilanza più coordinata e specializzata, possano contribuire ad alleggerire una normativa altamente "ingessata" e sempre eccessivamente burocratica.

*Allegato: caso di specie sull'end of waste su granulato di conglomerato bituminoso*

Pag. 4 di 5



### **Il caso del granulato di conglomerato bituminoso**

Il trattamento del materiale proveniente dalla fresatura di preesistenti strati di pavimentazione in conglomerato bituminoso (c.d. fresato d'asfalto) è divenuta oramai una grande emergenza per le imprese di manutenzione stradale.

I quantitativi prodotti sono enormemente maggiori di quelli reimpiegati e si sta quindi verificando la saturazione delle discariche disponibili.

Un grande ostacolo al completo riutilizzo è la mancanza di una specifica e appropriata normativa.

La questione è stata inoltre oggetto di innumerevoli pronunce giurisprudenziali nelle diverse sedi penale e amministrative spesso in contrasto tra loro.

Il D.M 28 marzo 2018 n. 69 di recente emanazione individua all'art. 3 i criteri ai fini della cessazione della qualifica del rifiuto del fresato di asfalto.

Rimane tuttavia una norma scollegata dal contesto normativo generale.

Enormemente utile sarebbe in special modo per i lavori di manutenzione la possibilità di applicare quest'ultima norma in combinato disposto con l'art. 230 del D.Lgs. 152/06.

Da evidenziare l'enorme risparmio per la casse pubbliche che attualmente liquidano alle Imprese ingenti oneri di smaltimento per smaltire un prodotto che di fatto è una materia prima il cui reimpiego consente di ridurre il consumo di prodotti petroliferi e lo sfruttamento delle cave.

Dal tenore letterale del D.m. 69/18 e dell'art. 230 del D.Lgs. 152/06 parrebbe ovvia la loro applicabilità allo specifico caso di fresato prodotto da Imprese appaltatrici nella esecuzione di lavori di manutenzione dalle stesse effettuate.

Al fine di operare in un quadro di certezza giuridica sin dal 3/7/2018 è stato sottoposto al Ministero dell'Ambiente un quesito chiarificatore che nonostante un incontro tecnico e successivi solleciti non ha mai avuto risposta.

Una risposta confermativa dell'impostazione rappresentata risolverebbe il 90% delle problematiche legate al riutilizzo del fresato facendo di fatto divenire efficace il D.M. 69/18.

PAGINA BIANCA



\*18STC0086160\*