



CONFINDUSTRIA

## **Economia circolare - TES**

**Marco Ravazzolo – Area Politiche  
Industriali Confindustria**

**Roma, 18 dicembre 2018**

In occasione delle Assise di febbraio 2018, Confindustria ha ritenuto opportuno inserire, tra le raccomandazioni di policy per poter investire su “ambiente, territorio e cultura”, al fine di creare sviluppo, la necessità di completare la “transizione verso un modello economico “circolare”.

In tal senso, abbiamo individuato tre linee d’intervento principali per perseguire tale obiettivo:

- abbattere le barriere non tecnologiche, derivanti da un approccio restrittivo del legislatore e degli enti preposti al controllo e al rilascio delle autorizzazioni, che di fatto rendono conveniente e preferibile ancora la gestione dei residui di produzione come rifiuto anziché come sottoprodotto, ovvero l’avvio di tali residui ad operazioni di riciclo/recupero;
- favorire lo scambio di beni prodotti in linea con i principi dell’economia circolare, tenendo presente, da un lato, le opportunità offerte dal ruolo della domanda pubblica, dall’altro, che il crollo dei prezzi di alcune materie prime rende economicamente difficile la scelta di materie “secondo”. Dalla nostra analisi emerge infatti che in Italia l’utilizzo di nuova materia prima seconda andrebbe incentivata maggiormente sia dal punto di vista normativo che fiscale;
- innalzare la capacità impiantistica “virtuosa” del Paese, favorendo l’efficienza degli impianti di riciclo e recupero esistenti, valutando la necessità di costruirne di nuovi e limitando al minimo la presenza di discariche sul territorio.

Le sopracitate linee di intervento sono state analizzate e ulteriormente sviluppate in un position paper presentato alla presenza del Ministro dell’Ambiente Sergio Costa lo scorso 31 ottobre, con l’obiettivo di fornire un contributo al dibattito in atto sul tema dell’economia circolare e, più in particolare, sul processo di recepimento delle nuove direttive europee, volendo evidenziare il ruolo da protagonista che l’industria ricopre per completare la transizione verso questo modello di crescita e sviluppo.

Per quel che attiene il quadro normativo di riferimento, basti pensare che in dodici anni sono state apportate al testo originario del Codice dell’Ambiente mediamente 72 modifiche all’anno. Gli operatori economici esigono certezza del diritto, per poter fare investimenti nella direzione dell’innovazione. E’ il momento di porre fine ai pregiudizi anti-imprenditoriali che non fanno bene all’ambiente e danneggiano l’economia e la creazione di posti di lavoro.

Non c’è economia circolare senza l’industria. Quest’ultima, tramite l’innovazione tecnologica, è capace di migliorare la tutela dell’ambiente e rafforzare la crescita economica del Paese.

Il contesto internazionale, ma soprattutto quello europeo, ci offre ora la possibilità, attraverso la revisione della disciplina sui rifiuti, di rivedere l'impianto normativo attuale, sulla base dei criteri di delega definiti dal Parlamento.

Dobbiamo cogliere appieno questa possibilità per risolvere alle criticità strutturali del nostro Paese ma allo stesso non dobbiamo depotenziare ciò che fino a oggi ha funzionato. Il riferimento è, ad esempio, al sistema dei Consorzi per la gestione dei rifiuti da imballaggio, RAEE, olii usati, gomme usate, ecc.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte e considerata altresì l'elevata tecnicità della materia ambientale, Confindustria propone, *in primis*, l'introduzione di un meccanismo di interpello, simile a quello fiscale, per assicurare agli operatori, attraverso le associazioni imprenditoriali, un confronto con l'amministrazione in grado di evitare sanzioni e sequestri a fronte di regole spesso di difficile interpretazione, ma soprattutto per assicurare al mondo produttivo di poter cogliere pienamente le opportunità dell'economia circolare.

Il calcolo del "rischio giuridico" è infatti, per l'impresa, non meno importante del consueto calcolo del "rischio economico", tanto più ove si consideri l'elevato grado di complessità degli odierni ordinamenti giuridici e la condizione di concorrenza tra ordinamenti che caratterizza l'economia globalizzata.

A tale proposta, di portata trasversale, se ne aggiungono altre, elaborate sulla base di un'indagine condotta con le imprese del sistema Confindustria.

Tra le diverse proposte contenute nel documento di Confindustria, vale la pena citare in questa sede l'esigenza di razionalizzazione e l'aggiornamento della disciplina ambientale. In questo senso, una delle maggiori criticità è rappresentata dalla mancanza di una normativa completa in materia di End of Waste (EOW), sia a livello nazionale, che a livello europeo, con l'obiettivo, nel lungo periodo, di procedere a un superamento del D.M. 5 febbraio 1998, recante "*Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22*", che ad oggi è una delle poche norme tecniche di riferimento per il recupero (insieme al D.M. 12 giugno 2002 che, al contrario, individua i rifiuti pericolosi da ammettere alle procedure semplificate di recupero) ma che, evidentemente, andrebbe rivista ed aggiornata in quanto non si conforma al progresso tecnologico nel frattempo intervenuto.

Tale lacuna è stata ulteriormente enfatizzata dalla citata Sentenza del Consiglio di Stato di febbraio di quest'anno (Sentenza n. 1229/2018), con la quale i Giudici di Palazzo Spada hanno affermato che lo strumento di derivazione comunitaria dell'EoW, può essere fatto valere solamente se trova applicazione all'interno di Regolamenti europei o Decreti nazionali. La sentenza, pertanto, sta provocando grandi disagi all'economia circolare, in quanto le amministrazioni, in seguito al pronunciamento dei Giudici, sono impossibilitate a rilasciare o rinnovare le autorizzazioni caso per caso per le attività di recupero e riciclo dei rifiuti.

In tal senso, negli ultimi mesi si è lavorato fortemente e costantemente affinché venisse approvata una norma che, ripristinando le procedure autorizzative "caso per caso", consentisse agli impianti di riciclo e recupero di tornare a garantire le performance che da sempre li contraddistinguono.

In particolare, si ritiene opportuno introdurre una norma che stabilisca espressamente che in attesa dell'emanazione dei singoli decreti end of waste le relative autorizzazioni possono essere rilasciate caso per caso ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 nonché ai sensi delle disposizioni contenute nel titolo III-bis della parte seconda del Codice dell'ambiente.

Basterebbe questo per far ripartire la pratica virtuosa dell'EoW, invece, come è noto, all'interno della Legge di Bilancio attualmente all'esame del Parlamento, è stato presentato un emendamento rischia di paralizzare tutto il sistema del riciclo e recupero. Infatti, il suddetto emendamento subordina il rilascio di nuove autorizzazioni ad un futuro decreto del Ministro dell'Ambiente che per l'individuazione dei criteri generali che le amministrazioni dovranno osservare per rilasciare le autorizzazioni caso per caso, e sembra rimettere in discussione anche tutte le autorizzazioni esistenti, in spregio al principio di certezza del diritto e di non retroattività dello stesso.

Si ritiene quindi assolutamente necessario che in Parlamento si raggiunga una convergenza su un emendamento che si limiti a ristabilire il "caso per caso", ponendo fine da subito alla situazione di incertezza in cui versa il sistema produttivo italiano.

Confindustria ritiene allo stesso tempo necessario lavorare sui singoli decreti end of waste come quello sulle plastiche miste, sui rifiuti da spazzamento strade, sui rifiuti conciari, pulper, inerti da demolizione e ricostruzione, ecc.

Altro tema che sta assumendo sempre crescente importanza tra gli interventi normativi richiesti è quello di fornire un mercato di sbocco alle materie ottenute da rifiuti. In questo senso, fermo restando che non sempre è possibile sostituire prodotti con materie "secondarie" mantenendo invariati gli standard di qualità e di sicurezza, si ritiene ragionevole l'introduzione di un regime

fiscale agevolato per tali beni e/o per quelli che hanno una percentuale minima di prodotto riciclabile. La durata di tali regimi di favore, che hanno la finalità di ridurre il differenziale di prezzo derivante dall'impiego di nuove tecnologie con un bene equivalente prodotto con materie prime vergini, andrà tuttavia attentamente monitorata per evitare che si prolunghi oltre il necessario, generando uno svantaggio competitivo inverso.

Sempre nell'ottica di favorire lo scambio di beni realizzati in linea con i principi dell'economia circolare, si rileva che il GPP va considerato come stimolo e occasione per fare ricerca, per innovare e, conseguentemente, per migliorare la capacità competitiva delle nostre imprese, accrescendo la loro velocità di penetrare nel mercato: è uno strumento di politica industriale.

In Italia la spesa pubblica per beni e servizi si è attestata nel 2017 intorno a 140 mld di euro, rappresentando oltre l'8% del PIL. E' dunque evidente l'influenza sul mercato e sulle filiere produttive delle scelte operate dalla PA attraverso i propri acquisti.

Orientare in maniera cogente gli investimenti pubblici verso beni e servizi ecologici significa incentivare le imprese a sviluppare e produrre beni e servizi sempre più sostenibili, sotto il profilo ambientale, economico e sociale.

Per quanto riguarda i CAM, come Confindustria suggeriamo di seguire due linee direttrici nell'utilizzo di tale strumento:

A) la loro applicazione dovrebbe essere, innanzitutto, rafforzata e supportata a livello normativo, potendo contare anche su un meccanismo di certificazioni accreditate che contribuiscano ad accrescere il clima di fiducia verso questo strumento;

B) l'elaborazione dei CAM dovrebbe prevedere il più ampio coinvolgimento degli stakeholder interessati. In tal modo, sarà possibile, da un lato, avere un quadro realistico dello stato attuale dei settori coinvolti e della effettiva applicabilità dei CAM, dall'altro, stimolare ricerca, innovazione di processo, ecc. da parte delle imprese.

È essenziale, pertanto, diffondere una cultura dell'innovazione ambientale sul mercato, facendola emergere laddove è latente, dare un segnale al sistema dell'offerta, mantenendo alta l'attenzione alla competitività ed alle specificità del tessuto produttivo italiano e, infine, rispondere alle sfide globali della sostenibilità ambientale.

L'economia circolare dunque non è un concetto puramente ambientale, è uno strumento di politica industriale, in grado di orientare e attrarre investimenti, generando valore nell'ordine di miliardi di euro, con effetti anche di tipo macroeconomico, quali saldi positivi per la bilancia commerciale.

Favorire ulteriormente reimpiego i residui di processo e di consumo all'interno di processi produttivi, in sostituzione di materie prime vergini, può contribuire a invertire la tendenza che vede oggi l'Italia, come anche l'Europa, importatrice netta di risorse. L'Italia appartiene infatti a un continente, l'Europa, che storicamente è considerata un'economia di trasformazione, più che detentore o addirittura fornitore di materie prime. Più in particolare, secondo gli ultimi dati disponibili, l'Italia ha registrato un bilancio positivo all'importazione di materiali pari a oltre 150 milioni di tonnellate.

A ben vedere, già oggi i settori industriali contribuiscono in maniera positiva nel ridurre tale dipendenza dall'estero. Sulla base dell'analisi svolta con il supporto delle associazioni di Confindustria, per il solo settore carta e metalli non ferrosi, si registra un reimpiego degli scarti prodotti in Italia all'interno del territorio nazionale (considerabili quindi import evitato) a cui si aggiungono le esportazioni, per un valore medio annuo, nel quinquennio 2012-2016 pari a circa 4,5 miliardi di euro.

Queste performance nel bilancio import export si accompagnano a quelle registrate dall'industria italiana nella prevenzione nella produzione di rifiuti e nel riciclo degli stessi che, secondo i dati diffusi nell'ultimo rapporto GreenItaly, ci pongono tra le primissime posizioni nello scacchiere europeo.

E' quindi evidente che l'Italia non è all' "anno zero" nella transizione verso l'economia circolare, una transizione ormai inevitabile, sulla base dei dati raccolti, con il contributo di Ernst&Young: in un contesto in cui si prevede che la popolazione mondiale raggiungerà quota 9,8 miliardi di persone entro il 2050 e 11,2 miliardi entro il 2100, i dati sul consumo di risorse tracciano un quadro allarmante. A partire dal calcolo del rapporto tra la bio-capacità del pianeta Terra, vale a dire il totale di risorse che la Terra è in grado di (ri)generare nel corso di un anno e l'impronta ecologica della società, che misura le risorse necessarie per il soddisfare le richieste del sistema socio-produttivo, il Global Footprint Network ad esempio fornisce un stima annuale del Earth Overshoot Day, la data in cui ogni anno l'umanità inizia ad andare in "debito" di risorse naturali. Secondo i dati di quest'anno, tale soglia, nel 2018, è stata superata a inizio agosto e entro il 2050, l'umanità consumerà ogni anno il doppio delle risorse che il pianeta è in grado di produrre. A ciò

si aggiunge l'aumento incontrastato della produzione di rifiuti a livello globale, che genera ripercussioni negative sugli ecosistemi terrestri e marini, con impatti a cascata sulla salute persone.

Per comprendere meglio in che modo il settore industriale può contribuire in questa transizione, si è innanzitutto ritenuto opportuno effettuare una ricognizione sugli strumenti di misurazione disponibili a livello europeo e nazionale, procedendo, successivamente, ad individuare un set di indici in base ai quali fornire ulteriori evidenze delle performance di reimpiego e di sostituzione di materie prime con materiali ottenuti dai residui di produzione di alcuni settori manifatturieri (carta e metalli non ferrosi), nonché evidenziare il contributo, nell'ordine di miliardi di euro, della filiera degli imballaggi, grazie ai dati forniti dal CONAI.

Infine, sulla base di tali evidenze e grazie ad ricognizione della crescente attenzione del mondo privato e pubblico verso investimenti nel campo della sostenibilità, sono state formulate delle proposte per favorire gli investimenti nell'economia circolare, come ad esempio la proposta di replicare il modello di agevolazioni fiscali ideato per il piano "Industria 4.0", applicandolo alle tecnologie e beni strumentali che puntino ad utilizzare in maniera sempre più efficiente le risorse. Più in dettaglio, l'ambito oggettivo delle agevolazioni dovrebbe essere riservato all'acquisto di quei beni strumentali che consentono all'impresa di gestire in maniera ambientalmente più efficace i propri residui di produzione, in ottemperanza alla gerarchia definita a livello europeo.

Infine, merita una riflessione l'aspetto fondamentale legato alla capacità impiantistica del Paese. Come Confindustria riteniamo infatti che la piena realizzazione di un modello economico circolare, dove il conferimento in discarica possa tendere a zero, potrà avvenire, potendo contare sul progresso e l'innovazione tecnologica, unita a una adeguata dotazione impiantistica. A supporto di tale convinzione, sono state elaborate alcune analisi sulle performance nella gestione dei rifiuti, in relazione all'attuale dotazione impiantistica.

Infatti, secondo gli ultimi dati disponibili (rapporto Ispra rifiuti speciali 2018 e urbani 2017), in Italia l'industria ha già investito per contenere lo smaltimento in discarica a meno del 10% rispetto ai rifiuti prodotti (8,9%).

Se consideriamo invece i dati aggregati (rifiuti speciali più urbani), a fronte di un totale di 165 milioni di tonnellate di rifiuti prodotti, circa 20 milioni (pari al 12%) vengono conferiti in discarica. Quindi, si potrebbe concludere che, in termini assoluti, vengono destinati in discarica più rifiuti speciali (12 milioni circa) rispetto ai rifiuti urbani (circa 8 milioni).

In realtà, per un'analisi corretta del dato, tali quantitativi andrebbero rapportati ai rifiuti prodotti che, nel caso dei rifiuti speciali sono circa 135 milioni, a fronte di circa 30 di rifiuti urbani. Di conseguenza, rapportando i quantitativi avviati a discarica rispetto ai rifiuti prodotti, emerge chiaramente come la gestione dei rifiuti speciali sia nettamente più virtuosa rispetto a quella relativa ai rifiuti urbani (9% contro circa il 26%).

Peraltro, c'è da sottolineare che dei 12 milioni avviati a discarica, quasi la metà-è rappresentata da “Rifiuti prodotti da impianti di gestione dei rifiuti, impianti di trattamento delle acque reflue fuori sito, nonché della potabilizzazione dell'acqua e dalla sua preparazione per suo industriale”.

Ne emerge quindi un quadro in cui l'industria avvia a smaltimento per lo più rifiuti originanti da una precedente operazione di gestione, che se, a monte, ha proprio l'obiettivo di valorizzare i rifiuti per reinserirli in un processo di produzione, di fatto, gestisce anche rifiuti di origine urbana.

L'analisi ha fornito poi evidenza di notevoli criticità di tipo infrastrutturale legate alla carenza impiantistica che sicuramente non agevolano la “chiusura del cerchio”.

Come Confindustria abbiamo quindi elaborato alcune proposte volte a promuovere l'innalzamento di tale dotazione infrastrutturale, che passa anche per l'ampliamento degli impianti esistenti, sottolineando in particolare l'importanza anche del ruolo degli impianti di termovalorizzazione.

Infatti, nell'affrontare la tematica relativa al corretto impiego degli impianti di termovalorizzazione è necessario, in primo luogo, chiarire l'importanza della gerarchia definita a livello europeo fin dal 2008 e che individua un chiaro ordine di priorità nella gestione dei rifiuti, privilegiando l'attività di riciclo a quella di recupero di energia e superare i pregiudizi ideologici verso tali impianti, che rappresentano invece un tassello dell'economia circolare.

Al contempo, è altrettanto importante sottolineare, che non sempre è possibile garantire che tutto il rifiuto venga destinato a recupero di materia, come, ad esempio, nel caso dei residui dei processi di recupero e riciclo che, ovviamente, non possono essere inviati nuovamente ad un'operazione di recupero o riciclo. Per questo si ritiene di fondamentale importanza il ruolo della termovalorizzazione per il recupero di energia dai rifiuti, in particolare per un Paese come l'Italia fortemente dipendente sul fronte delle fonti energetiche primarie. Risulta, quindi, importante che venga conferita la giusta dignità ai processi di produzione energetica da rifiuti, secondo la catena gerarchica, nell'ottica di favorire il processo di decarbonizzazione dell'economia e limitare il conferimento in discarica.



Per questi motivi, il dibattito delle ultime settimane, sorto intorno al tema dei rifiuti e dei termovalorizzatori va affrontato oggettivamente e in un'ottica di politica industriale.

Le regole dell'economia circolare, infatti, ci dicono che la prima azione da portare avanti è quella della prevenzione dei rifiuti (es. eco design; sottoprodotti); poi occorre puntare sul riciclo (cioè di recupero di materia dai rifiuti); quando non è possibile si deve puntare sul recupero di energia dai rifiuti (è il caso della termovalorizzazione). L'economia circolare arriva fino a questo anello. La discarica rappresenta invece l'ultimo gradino e non è economia circolare perché significa non produrre valore dai rifiuti. La discarica significa occupare suolo, risorsa naturale non rinnovabile, e rappresenta solo un costo. Dunque non è la soluzione migliore, né sotto il profilo ambientale né sotto quello economico.

Per anni abbiamo fatto affidamento sull'esportazione di questi rifiuti, pagando Paesi come la Cina o la Germania e spesso comprando anche l'energia prodotta con i nostri rifiuti, sostenendo quindi una doppia spesa.

La situazione però è mutata. Infatti, la Cina, che in passato hanno rappresentato un canale di sbocco che contribuiva a rendere stabili i prezzi del settore, ha chiuso le proprie frontiere ai nostri rifiuti facendo emergere alcune nostre debolezze strutturali.

Gli spazi delle nostre discariche infatti si stanno rapidamente esaurendo e ciò potrebbe determinare una grave situazione di emergenza per il Paese se non adottiamo le necessarie misure per completare la transizione verso l'economia circolare.

Il costo medio per smaltire i rifiuti è salito vertiginosamente nel nostro Paese, siamo a circa 150/250 euro a tonnellata.

Peraltro, il problema non è solo ambientale e industriale, ma anche di ordine pubblico, poiché la cronaca di questi giorni ha messo in luce che all'interno delle pieghe delle nostre debolezze strutturali può trovare spazio la criminalità, che offre condizioni economiche vantaggiose a discapito del mancato rispetto delle norme in materia di rifiuti e di emissioni in atmosfera. Da qui il fenomeno sempre crescente dei roghi tossici.

Come Confindustria siamo convinti che serva un vero e proprio piano strategico per il Paese sull'economia circolare, che deve puntare su azioni a più livelli, tra cui anche quello legato proprio ai termovalorizzatori.

Pensiamo al caso del termovalorizzatore di BIG ARC a Copenhagen che dà corrente elettrica a 62.500 abitazioni e acqua calda ad altre 160.000, arrivando addirittura a costruire una pista da sci sul tetto. Questa impostazione, comune tra i Paesi del Nord Europa, ha portato a un divario oggi incolmabile per quel che riguarda la quantità di rifiuti pro capite termovalorizzati (591Kg in Svezia contro i 104 Kg in Italia).

Il caso danese, come anche quello di altri paesi del Nord Europa, dimostra inoltre come un adeguato utilizzo dei termovalorizzatori non compromette, ma anzi valorizza, le performance di riciclo e recupero dei rifiuti.

Infatti, i dati Eurostat dimostrano come dal 2004 al 2016 nei principali 9 Paesi europei<sup>1</sup> l'impiego del recupero energetico per la gestione dei rifiuti urbani è passato dal 30 al 39%, registrando anche un aumento della quota destinata al riciclo, a fronte di una diminuzione del conferimento in discarica pari al 14%.

E' quindi necessario lavorare maggiormente su una corretta comunicazione, che metta in risalto il ruolo utile che il processo di termovalorizzazione può avere, non solo in termini ambientali (sottraendo tali rifiuti alla discarica e producendo energia da fonti alternative a quelle fossili), ma anche in termini economici e sociali (riducendo la dipendenza nell'approvvigionamento di materie prime dall'estero, garantendo elevati standard di sicurezza e tutela della salute pubblica).

Veniamo infine al tema di quanti ne servirebbero nel nostro Paese.

Considerato che oggi il nostro Paese manda in discarica il 25% (8 milioni di tonnellate) di rifiuti urbani dobbiamo sicuramente aggredire questa percentuale, sia rafforzando le performance di riciclo, sia puntando sul ruolo dei termovalorizzatori all'interno del differenziale del 15% (5 milioni di tonnellate) che ci consentirebbe anche di tragguardare i nuovi obiettivi europei sulle discariche (meno del 10% di rifiuti urbani dovranno essere conferiti in discarica entro 2035).

Peraltro, l'esperienza insegna che nel nostro Paese solo impianti di termovalorizzazione di grande capacità sono economicamente sostenibili. Considerato che il fabbisogno stimato dovrebbe essere di circa 5 milioni di tonnellate all'anno è all'interno di questa quota che occorre partire con le riflessioni sul numero e la localizzazione degli impianti di termovalorizzazione nel nostro Paese.

---

<sup>1</sup> Svizzera, Svezia, Belgio, Danimarca, Olanda, Germania, Austria, Finlandia e Norvegia

