



**FISE ASSOAMBIENTE**  
Associazione Imprese Servizi Ambientali



**FISE UNIRE**  
Unione Nazionale Imprese Recupero

---

## **SEMINARIO**

# **Il recepimento della nuova direttiva rifiuti** **(D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 di recepimento della direttiva 2008/98/CE)**

## **Preparazione per il riutilizzo, riciclo e recupero: riflessi operativi sulla gestione**

a cura di:

**Maria Letizia Nepi**  
**Segretario UNIRE**

**Roma, 23 marzo 2011**



## La nuova gerarchia dei rifiuti

- prevenzione
- **preparazione per il riutilizzo**
- riciclaggio
- **recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia**
- **smaltimento**

La gerarchia stabilisce, in generale, un **ordine di priorità** di ciò che costituisce la migliore scelta da un punto di vista ambientale

Tuttavia, essa va letta in rapporto ai principi e alle finalità generali del Decreto, considerando le ragioni di opportunità sul versante sanitario, sociale ed economico affinché sia assicurato  
**“il miglior risultato complessivo”**

## La preparazione per il riutilizzo

**Preparazione per il riutilizzo:** le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento (art. 183 lett. o).

**Riutilizzo:** qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti (lett. p).

**Preparazione per il riutilizzo: nuova forma di recupero il cui scopo è quello di preparare rifiuti per sostituire altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione**

## La preparazione per il riutilizzo

La definizione stessa di recupero fa espresso riferimento anche alla preparazione dei rifiuti per assolvere una funzione di sostituzione di altri materiali:

**Recupero:** qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale (...) (lett. t)

**Riciclaggio:** qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento (lett. u)



## Preparazione per il riutilizzo vs riciclaggio

### Preparazione per il riutilizzo

- si riferisce a prodotti diventati rifiuti
- scopo della prep. per il riutilizzo è di "preparare" detti rifiuti per far sì che gli stessi siano reimpiegabili come prodotti o loro componenti in nuovi cicli di consumo per il loro scopo originario
- esclude la finalità di recupero a fini energetici o di riempimento

### Riciclaggio

- si riferisce a prodotti, materiali o sostanze diventati rifiuti
- scopo del riciclaggio è l'ottenimento di prodotti (o componenti), materiali e sostanze da utilizzare sia per la loro funzione originaria che per altri fini
- esclude la finalità di recupero a fini energetici o di riempimento

**Il riciclaggio comprende la preparazione per il riutilizzo:  
entrambe le operazioni esitano in un "end of waste"**

## La nuova definizione di recupero

**Finalità generali D.lgs** (art. 177, comma 1): oltre agli obiettivi più squisitamente “ambientali” (proteggere l’ambiente e la salute umana, prevenire o ridurre gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, nonché gli impatti complessivi dell’uso delle risorse) vi è quello di **migliorare l’efficacia delle risorse**

La **definizione di recupero** (art. 183, lett. t)) si compone di due parti:

- nella prima (“*qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale*”) viene messa in risalto **la funzione chiave che i rifiuti possono svolgere nella sostituzione delle risorse**, abbandonando la vecchia concezione **rifiuto = passività**
- la seconda (“*L'allegato C della Parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero*”) restituisce all’Allegato C la sua valenza **esemplificativa e non esaustiva**, conformemente alla Direttiva.

A differenza della corrente definizione “*le operazioni previste nell'allegato C alla parte quarta del presente decreto*”, emerge la “**non tassatività**” e “**non tipicità**” delle operazioni individuate nell’Allegato C, così come nella versione originaria del Codice ambientale (prima dell’intervento correttivo ad opera del Dlgs. 4/98)



FONDAZIONE  
PER LO SVILUPPO  
SOSTENIBILE

Sustainable Development Foundation



FISE ASSOAMBIENTE  
Associazione Imprese Servizi Ambientali



FISE UNIRE  
Unione Nazionale Imprese Recupero

## I nuovi obiettivi del recupero

Le **Autorità competenti** dell'organizzazione e della gestione del servizio di raccolta dovranno:

- realizzare, **entro il 2015**, la raccolta differenziata almeno per **carta, metalli plastica e vetro e**, ove possibile, **legno**
- adottare le misure necessarie per conseguire, **entro il 2020**, due diversi obiettivi:
  - a) la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, **carta, metalli, plastica e vetro** provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, deve essere aumentata complessivamente almeno al **50% in termini di peso**;
  - b) la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di **rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi**, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, deve essere aumentata almeno al **70% in termini di peso**.



FONDAZIONE  
PER LO SVILUPPO  
SOSTENIBILE

Sustainable Development Foundation



FISE ASSOAMBIENTE  
Associazione Imprese Servizi Ambientali



FISE UNIRE  
Unione Nazionale Imprese Recupero

## I nuovi obiettivi del recupero

### Realizzare un riciclaggio di alta qualità

**Per realizzare un riciclaggio di alta qualità, occorre una raccolta di alta qualità.**

L'art. 181, comma 1 stabilisce che per promuovere il riciclaggio di alta qualità e soddisfare i necessari criteri qualitativi per i diversi settori del riciclaggio, le **Regioni**, sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero dell'Ambiente dovranno stabilire i **criteri** con i quali i Comuni realizzeranno **la raccolta differenziata** in conformità a quanto previsto dall'articolo 205.

Ove possibile, per facilitare o migliorare il recupero i rifiuti sono **raccolti separatamente**, laddove ciò sia realizzabile dal punto di vista tecnico, economico e ambientale, e non sono miscelati con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse (comma 4).

Con decreto è prevista l'adozione di **misure finalizzate a promuovere il recupero dei rifiuti**, in conformità ai criteri di priorità di cui all'articolo 179 e alle modalità di cui all'articolo 177, comma 4, nonché di **misure intese a promuovere il riciclaggio di alta qualità**, privilegiando la raccolta differenziata, eventualmente anche monomateriale, dei rifiuti (comma 3).





FONDAZIONE  
PER LO SVILUPPO  
SOSTENIBILE

Sustainable Development Foundation



FISE ASSOAMBIENTE  
Associazione Imprese Servizi Ambientali



FISE UNIRE  
Unione Nazionale Imprese Recupero

## End-of-waste

La **cessazione della qualifica di rifiuto** (=End-of-Waste) costituisce uno strumento fondamentale per la **valorizzazione delle risorse insite nei rifiuti**, in quanto fornisce il presupposto per poter reintrodurre in cicli di produzione dei beni (recuperati dai rifiuti) suscettibili di vivere una "seconda vita".

### Valenza economica:

- attraverso la fissazione di standard merceologici di riferimento, crea **condizioni di mercato uniformi** per l'offerta, la commercializzazione e l'impiego dei materiali recuperati;
- attribuisce ai materiali recuperati un livello di **competitività** tale da equipararli alle materie prime vergini

### Valenza socio/ambientale:

- contribuisce a ridurre lo spreco di risorse naturali agevolando la **sostituzione** delle stesse con materiali e sostanze derivate dai rifiuti;
- attraverso tale meccanismo è possibile stabilire **requisiti ambientali** elevati per le caratteristiche e le applicazioni dei prodotti riciclati, in modo da proteggere l'ambiente e la salute dagli impatti complessivi e aumentarne così il grado di affidabilità e di accettazione da parte degli utilizzatori e dei consumatori finali



FONDAZIONE  
PER LO SVILUPPO  
SOSTENIBILE

Sustainable Development Foundation



FISE ASSOAMBIENTE  
Associazione Imprese Servizi Ambientali



FISE UNIRE  
Unione Nazionale Imprese Recupero

---

## End-of-waste

### L'art. 6 della Direttiva non costituisce una norma immediatamente operativa

Esso prevede due percorsi:

- 1) La **procedura comunitaria** consiste nello sviluppo di **specifici criteri Eow** attraverso la cosiddetta "comitatologia di regolamentazione con controllo" (in cui la Commissione è assistita da un Comitato cui partecipano i rappresentanti degli Stati membri), regolata dalla Decisione 2006/512/CE che ha modificato la decisione 1999/468/CE che contiene le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione europea. Le proposte formulate dalla Commissione, per la loro formale adozione con Regolamento, devono passare al vaglio del Consiglio e del PE
- 2) La **procedura nazionale** attribuisce agli Stati membri la facoltà di «decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile» (cfr. comma 4 cit. art. 6).  
**La competenza degli Stati membri è sussidiaria e residuale, ossia sussiste solamente nella misura in cui "non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario"**

## Condizioni per End-of-waste

### Art. 6, comma 1 della Direttiva e art. 184-ter comma 1 Dlgs attuazione:

Un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un'operazione di **recupero**, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfatti i **criteri specifici**, da adottare nel rispetto delle seguenti **condizioni**:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

I criteri EoW potranno includere, se necessario, **valori limite** per le sostanze inquinanti e tener conto di tutti i **possibili effetti negativi** sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto (cfr. art. 6, comma 1, ultimo periodo della Direttiva e art. 184-ter comma 2 del Decreto).



## Condizioni per End-of-waste

**Superamento della nozione di “recupero completo” reiterata dalla Corte di giustizia nell’arco della propria giurisprudenza in materia di rifiuti: tra le condizioni non vi è anche che il materiale debba avere le medesime caratteristiche e proprietà della materia prima corrispondente**

**Sentenza del 22 dicembre 2008** (C-283/07): «un'operazione di recupero può dirsi **completa** soltanto se ha l'effetto di conferire al materiale in questione **le medesime proprietà e caratteristiche** di una materia prima e di renderlo utilizzabile nelle stesse condizioni di precauzione rispetto all'ambiente (v. citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punti 94 e 96, nonché Palin Granit, punto 46”)

**Sentenza “Niselli” dell’11 novembre 2004** (causa C-457/02) - materie prime secondarie destinate alla siderurgia: “in un tale contesto essi devono tuttavia conservare la qualifica di rifiuti, finchè non siano effettivamente riciclati in prodotti siderurgici, finchè cioè non costituiscano i **prodotti finiti** del processo di trasformazione cui sono destinati. Nelle fasi precedenti, essi non possono ancora, infatti, essere considerati riciclati, poiché il detto processo di trasformazione non è ancora terminato. Viceversa (...) il momento in cui i materiali in questione perdono la qualifica di rifiuto non può essere fissato ad uno stadio industriale o commerciale successivo alla loro trasformazione in prodotti siderurgici poiché, a partire da tale momento, essi non possono più essere distinti da altri prodotti siderurgici scaturiti da materie prime primarie.”

## Condizioni per End-of-waste

**Passaggio da un approccio “formale” ad uno di tipo “prestazionale”, che ha riguardo più al risultato finale che al mezzo per ottenerlo.**

Per arrivare alla cessazione della qualifica di rifiuto, non viene focalizzata l'attenzione sul “tipo di operazione” di recupero che deve essere condotta, in quanto questa può consistere anche in una **semplice operazione di verifica** che siano stati soddisfatti i criteri EoW :

*“L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni” (art. 184-ter, comma 2)*

Il comma 6 chiarisce espressamente e definitivamente che solo la fine del rifiuto (non il tipo di operazione svolta) implica l'inapplicabilità della relativa disciplina: *“La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto”*



## Operazioni di recupero che non realizzano EoW

### Va comunque evidenziato un aspetto importante:

se è vero che non ci può essere cessazione della qualifica di rifiuto senza recupero, **può tuttavia esservi recupero senza End-of-waste.**

Possono infatti esistere delle operazioni di recupero che, proprio perché non realizzano le condizioni EoW e i relativi criteri, consistono in una semplice **operazione preliminare**, necessaria ma non sufficiente a trasformare il rifiuto in prodotto, e sono quindi precedenti ad altre operazioni di recupero che realizzano l'Eow.

Dette operazioni possono comprendere *“il pretrattamento come, tra l'altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pellettizzazione, l'essiccazione, la triturazione, il condizionamento, il ricondizionamento, la separazione, il raggruppamento prima di una delle operazioni indicate da R 1 a R 11”*.

Secondo la nota esplicativa inserita nell'Allegato C, in mancanza di un codice appropriato tali operazioni - che sono pur sempre operazioni di recupero, in quanto citate nel medesimo Allegato C - sono da qualificare con il **codice R12** (*“Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11”*).

**Cosa fare allora? Occorre verificare la sussistenza delle condizioni e dei criteri EoW**

## **EoW: la procedura nazionale**

“I criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto sono adottati in conformità alla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto **attraverso uno o più decreti del Ministro dell’ambiente.**” (art. 184-ter comma 2)

**Fino all’emanazione di questi decreti, si applicherà una disciplina transitoria:**

“Nelle more dell’adozione dei decreti, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 e 17 novembre 2005, n. 269 e l’art. 9-bis, lett. a) e b) della legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell’ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall’entrata in vigore della presente disposizione.” (art. 184-ter comma 3)



## **Disciplina transitoria per l'EoW**

### **Caso 1) (fino a emanazione criteri EoW):**

Materie prime secondarie di cui ai decreti sul recupero

- *Dm 5 febbraio 1998*: recupero dei rifiuti non pericolosi
- *Dm 12 giugno 2002, n. 161*: recupero dei rifiuti pericolosi
- *Dm 17 novembre 2005, n. 269*: rifiuti pericolosi proveniente dalle navi

### **Caso 2) (fino a emanazione criteri EoW):**

Materiali ottenuti dal recupero indicati nelle autorizzazioni ordinarie:

*art. 9-bis, lett. a) della legge 30 dicembre 2008, n. 210*

*La lett. b) riguarda gli accordi e contratti di programma in materia di rifiuti stipulati tra la PA e le associazioni di settore ma non sembra dar luogo ad ulteriori ipotesi di Mps*

### **Caso 3) (fino al 25 giugno 2011):**

Materiali, sostanze, oggetti e beni di consumo di cui alla Circolare Minambiente 28 giugno 1999, prot. 3402/V/MIN

**La circolare non si riferisce ad attività di recupero di rifiuti ma riguarda il caso di materiali ecc. che non sono mai diventati rifiuti (es. sottoprodotti, articoli "usati" e le c.d. "Mps fin dall'origine")**