

# IL SETTORE Rifiuti inerti da C&D

## Il contesto europeo

Il settore dell'edilizia è responsabile per circa il 50% delle estrazioni di materiali e del 35% dei rifiuti in ambito UE, con emissioni di gas serra fra il 5 e il 12%, riducibili dell'80% con una maggiore efficienza del sistema (dati EUROSTAT). I rifiuti inerti da costruzione e demolizione (C&D)

costituiscono infatti, dal punto di vista quantitativo, il flusso più rilevante dei rifiuti speciali prodotti in Europa. Nel 2020 il dato medio per l'UE27 è pari a 301 milioni di tonnellate (Mt), in leggera decrescita rispetto ai valori registrati nel 2018 (303 Mt).

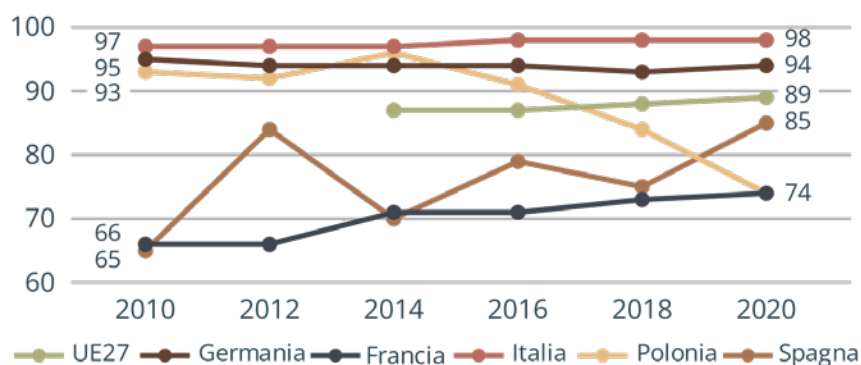
Per quanto riguarda il recupero di rifiuti inerti da C&D, il dato medio UE nel 2020 è pari all'89%, un solo punto percentuale in più rispetto al 2018, dovuto probabilmente al fatto che in Europa sono già state raggiunte ottime performance, con tassi di recupero molto elevati per la quasi totalità dei 27 Paesi, inclusa l'Italia.

Allo stesso tempo, in Italia, il recupero di rifiuti inerti da C&D è passato dal 95% del 2010 al 98% del 2020, con un picco del 97% nel 2012. La Spagna ha invece registrato un aumento dal 65% del 2010 al 85% del 2020, con un picco del 84% nel 2012. La Polonia ha invece registrato un aumento dal 93% del 2010 al 94% del 2020, con un picco del 95% nel 2012. La Francia ha invece registrato un aumento dal 66% del 2010 al 74% del 2020, con un picco del 71% nel 2014. L'UE27 ha invece registrato un aumento dal 87% del 2010 al 89% del 2020, con un picco del 88% nel 2014.

Allo stesso tempo, in Italia, il recupero di rifiuti inerti da C&D è passato dal 95% del 2010 al 98% del 2020, con un picco del 97% nel 2012. La Spagna ha invece registrato un aumento dal 65% del 2010 al 85% del 2020, con un picco del 84% nel 2012. La Polonia ha invece registrato un aumento dal 93% del 2010 al 94% del 2020, con un picco del 95% nel 2012. La Francia ha invece registrato un aumento dal 66% del 2010 al 74% del 2020, con un picco del 71% nel 2014. L'UE27 ha invece registrato un aumento dal 87% del 2010 al 89% del 2020, con un picco del 88% nel 2014.

**FIGURA 126** Fonte: EUROSTAT

**Recupero dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione** in UE27 e nei cinque principali Paesi europei, 2010-2020 (%)



rifiuti in sostituzione di altri materiali). Tali obiettivi saranno rivisti entro il 2024.

Il Piano d'azione europeo per l'economia circolare (CEAP - COM/2020/98) indirizza misure a specifici settori ad alta intensi-

tà di risorse quali appunto le costruzioni (oltre a elettronica e ICT, batterie e veicoli, imballaggio, plastica, tessile e alimentare).

In tal senso la Nuova strategia industriale 2020 "Costruire un mercato unico più forte per la

ripresa dell'Europa", COM(2021) 350 Final, individua l'edilizia come uno dei settori prioritari per affrontare le sfide maggiori per conseguire gli obiettivi in materia di clima e transizione ecologica.

## La produzione e il recupero dei rifiuti da C&D in Italia

Anche a livello nazionale il settore delle costruzioni e demolizioni, oltre al notevole consumo di risorse naturali, genera forti impatti sul territorio per i considerevoli quantitativi di rifiuti prodotti, che rappresentano il flusso più consistente, pari circa alla metà dei rifiuti speciali non pericolosi prodotti annualmente. Secondo quanto riportato nel Rapporto rifiuti speciali ISPRA 2022, la produzione di rifiuti da C&D in Italia, stimata<sup>13</sup> in circa 50,2 Mt nel 2020, registra una flessione del 3,6% (-1,9 Mt) rispetto al 2019 (quasi 52,1 Mt). Tale decremento evidenzia le pesanti ricadute sul settore delle costruzioni della crisi sanitaria, economica e sociale dovuta alla pandemia da Covid-19, a causa della chiusura dei cantieri, in particolare di opere pubbliche.

Per quanto riguarda il recupero di materia<sup>14</sup>, pari a circa 39,1 Mt nel 2020, anche in questo caso i dati evidenziano un calo del 3,9% rispetto al 2019, corrispondente a quasi 1,6 Mt in meno. Si segnala che per la parte minerale dei rifiuti da operazioni di costruzione e demolizione, la principale forma di recupero è la trasformazione in inerti fini o grossolani ("aggregato recuperato") che possono essere utilizzati nella produzione di calcestruzzo o asfalto o nella costruzione di strade.

Il tasso di recupero, calcolato

sulla base dei dati di produzione e gestione dei rifiuti da costruzione e demolizione si attesta

al 77,9% nel 2020, al di sopra dell'obiettivo del 70% fissato dalla Direttiva 2008/98/CE.

FIGURA 127 Fonte: ISPRA

### Ripartizione percentuale della produzione dei rifiuti speciali non pericolosi per attività economica in Italia, 2020 (%)

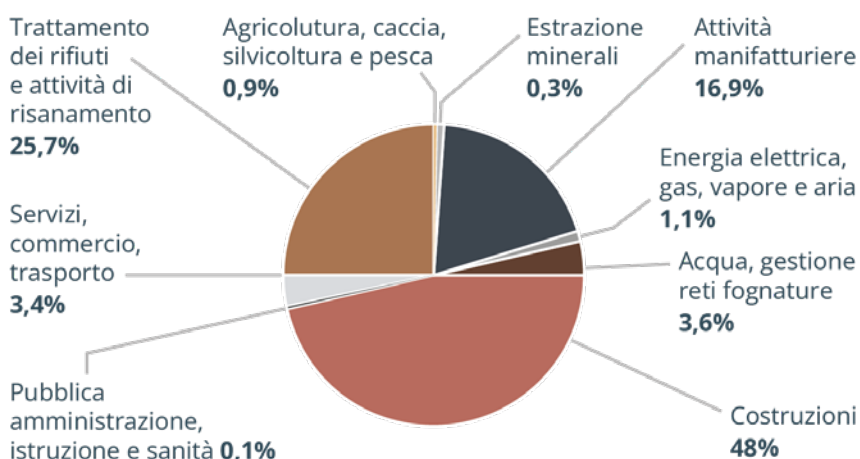


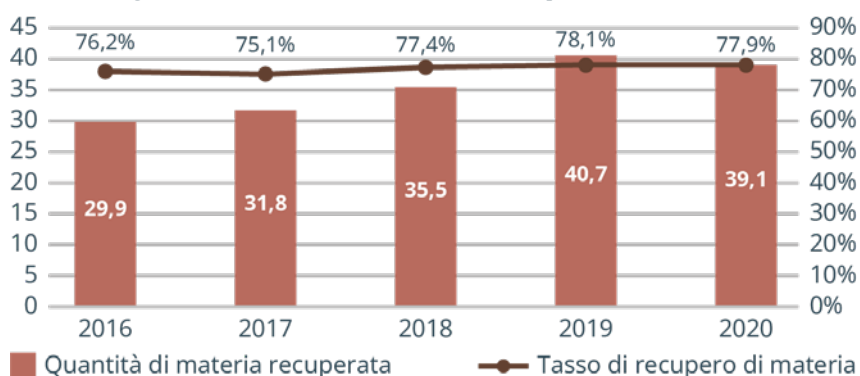
TABELLA 36 Fonte: ISPRA

### Produzione dei rifiuti da operazioni di costruzione e demolizione in Italia, 2016-2020 (Mt)

Anno	2016	2017	2018	2019	2020
Quantità (Mt)	39,3	42,3	45,8	52,1	50,2

FIGURA 128 Fonte: ISPRA

### Quantità recuperate come materia dai rifiuti da C&D, escluso il backfilling, e andamento del tasso di recupero, 2016-2020 (Mt e %)



## Le problematiche sui dati

I dati ISPRA sono da lungo tempo oggetto di critiche rispetto alla loro effettiva rappresentatività della realtà della filiera. Infatti gli operatori del settore C&D, nonostante la rilevanza ambientale del relativo flusso di rifiuti, non sono tenuti all'obbligo di dichiarazione MUD. Inoltre diffusi fenomeni di illegalità continuano ad affliggere questa filiera nonostante l'impegno delle forze dell'ordine, con la sottrazione di ampi flussi alla

contabilità nazionale, come risulta anche dal confronto con i dati di altri Paesi con tessuto industriale simile al nostro.

A tale riguardo il Laboratorio REF Ricerche<sup>15</sup> stima in circa 70 Mt (circa 20 Mt in più dei dati ufficiali ISPRA) i rifiuti da costruzione e demolizione prodotti (400.000 t dagli urbani, tutto il resto dai rifiuti speciali), pari al 48,4% del totale dei rifiuti non pericolosi, in aumento del 28% dal 2016 al 2019.

Lo studio contesta le statistiche

ufficiali che indicano al 78% il tasso di avvio al recupero dei rifiuti prodotti ed evidenzia che molto diverso, e più problematico, è invece lo scenario descritto dagli operatori: materiali da costruzione lasciati nei magazzini o comunque non utilizzati nei cantieri per mancanza di mercati competitivi. Il riciclo effettivo è ancora disincentivato dal basso costo e dalla maggiore "sicurezza" normativa dei materiali vergini estratti da cava.

## Il quadro normativo e i nuovi strumenti

### Le norme di riferimento nazionali

A livello nazionale il D.Lgs. 152/06 individua i rifiuti inerti da C&D come flusso prioritario e stabilisce in ottemperanza al dettato europeo un target del 70% di riciclo dei rifiuti da raggiungere entro il 2020: target che nei risultati ufficiali si dimostra già superato,

come documentano i dati ISPRA. Nel 2020 una modifica dello stesso D.Lgs. permette ai centri di rivendita di materiali edili di gestire, nel rispetto di specifiche condizioni, senza autorizzazione, un deposito preliminare alla raccolta di rifiuti da C&D al fine di agevolarne la raccolta ed evitare fenomeni di abbandono sul territorio.

La Strategia nazionale sull'economia circolare e il Programma nazionale gestione rifiuti individuano i rifiuti da C&D quali flusso prioritario per la transizione ecologica nazionale nonché target di misure finalizzate al raggiungimento di una concreta economia circolare e a una efficace pianificazione nazionale.

**TABELLA 37** Fonte: PNGR

**Azioni per colmare il gap impiantistico** per i rifiuti da C&D

Flusso strategico	Fonte/Vettore energetico	Stato impiantistico (base dati 2019)	Gap impiantistico (descrizione)	Azioni regionali per colmare il gap impiantistico nazionale
Rifiuti inerti da costruzione e demolizione (C&D)	-	Nel 2019, il 78,1% dei rifiuti da C&D è stato riciclato. La quota prevalente è utilizzata in rilevati o sottofondi stradali: ancora carente è il recupero di materiali	Gli impianti sono prevalentemente di selezione e triturazione/frantumazione o impianti di discarica. Le misure agevolative connesse a Superbonus/ Ecobonus edilizi comporteranno un aumento dei quantitativi di rifiuti da C&D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rafforzare l'implementazione delle misure di demolizione selettiva</b></li> <li>• <b>Sviluppare tecnologie di riciclaggio per reimmettere la materia nei cicli produttivi</b></li> <li>• <b>Sviluppare e realizzare centri per la preparazione per il riutilizzo</b></li> <li>• <b>Incentivare lo sviluppo della filiera per l'utilizzo dei sottoprodotti e materie prime seconde</b></li> </ul>

### I nuovi strumenti regolamentari

*Acquisti verdi e bonus 110%*. Nel settore delle costruzioni l'introduzione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) in edilizia ha im-

posto requisiti di circolarità nelle gare di appalto pubbliche, con l'obiettivo di fornire una leva per l'economia circolare, inducendo tutti gli attori coinvolti nel processo edilizio ad adeguarsi alle

nuove richieste della Pubblica amministrazione. L'introduzione del superbonus 110% ha inoltre portato a un'ulteriore estensione dei CAM anche nel settore privato. Tuttavia lo strumento CAM

non ha avuto gli effetti sperati nella spinta alla circolarità e lo scarso controllo sugli interventi finanziati legati al bonus 110% non ha garantito la trasparenza economica e la sostenibilità ambientale dell'operazione.

*End of Waste*: il 27 settembre 2022 è stato pubblicato il Regolamento End of Waste per i rifiuti inerti da C&D. Il MITE ritiene che il provvedimento potrà incrementare ulteriormente le quote avviate a riciclaggio, anche se

non è stato ben accolto dal settore che lamenta una serie di criticità applicative. Il MITE ha pertanto aperto una procedura per la revisione del testo purché essa sia svolta nei 180 giorni successivi all'emanazione.

## Le criticità nella gestione dei rifiuti da C&D

### L'indeterminazione dei flussi e la scarsa valorizzazione del riciclo

Il settore dell'edilizia è stato oggetto in questi ultimi anni di incentivi governativi (ecobonus) mirati all'efficientamento energetico degli edifici e più recentemente del superbonus 110% per la ripresa del settore dopo la crisi economica determinata dalla pandemia Covid.

Tali stimoli alle attività di costruzione/ristrutturazione se da un lato hanno permesso il rilancio del comparto, aumentando il fatturato delle imprese del settore, dall'altro lato hanno mostrato rilevanti impatti sull'ambiente in termini di maggiori quantità di rifiuti prodotti e maggiore consumo di risorse naturali, incrementi che saranno evidenziati dai dati del prossimo anno.

Infatti, sebbene il tasso di recupero a livello nazionale risulti, secondo i dati ISPRA, quasi al 78% (quindi oltre il target europeo del 70%), in realtà come si è detto è evidente che grandi quantità di rifiuti sfuggono al tracciamento ufficiale.

Inoltre, ancora scarso è il riciclo dei rifiuti da C&D nelle attività di

costruzione e, come evidenzia il PNGR, la quota prevalente di rifiuti è recuperata in rilevati o sottofondi stradali. Gli impianti di recupero sono per la maggior parte semplici impianti di selezione e/o triturazione e la qualità dei materiali riciclati è spesso bassa anche a causa della scarsa separazione alla fonte dei rifiuti, e in particolare della scarsa applicazione di pratiche di demolizione selettiva, nonché della carente domanda a valle. C'è ancora infatti molta diffidenza da parte degli operatori del settore nell'impiego di prodotti derivati dai rifiuti e, in assenza di tassazione sull'estrazione dei materiali vergini, i bassi costi della materia prima mettono i materiali riciclati praticamente fuori mercato.

Il riciclo del materiale inerte per la costruzione di edifici e infrastrutture è la chiave per ridurre l'estrazione di materie prime e tutti gli impatti a questa collegati<sup>16</sup>.

### Le macerie da eventi sismici

Va ricordato che nel nostro Paese i rifiuti inerti non derivano solo da attività connesse alle ordinarie operazioni di costruzione, demo-

lizione e ristrutturazione, ma ne esiste una quota rilevante (attualmente più di 4 Mt secondo l'Osservatorio Sisma) proveniente da eventi sismici distruttivi quali quelli che in anni recenti hanno colpito il Centro Italia. Le macerie sono costituite per la gran parte da rifiuti inerti riutilizzabili e riciclabili, tuttavia non esistono allo stato protocolli di gestione e/o tracciamento a livello nazionale nonostante l'alto potenziale di recupero di tali rifiuti, che in diverse regioni sono tuttora abbancati in cumuli sul territorio. Solo recentemente la Legge 79/22 di conversione del D.L. 36/22 recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in vigore dal 30 giugno 2022, ha fatto rientrare la gestione delle macerie e dei materiali derivanti dal crollo e dalla demolizione di edifici ed infrastrutture a seguito di un evento sismico nelle competenze dei Piani regionali di gestione dei rifiuti. Il piano di gestione delle macerie deve essere redatto in conformità alle linee guida adottate, entro la fine del 2022, con DPCM su proposta del Ministro dell'ambiente.

## Le potenzialità e le problematiche di filiera

### Le priorità da affrontare

Alla luce della rilevanza ambientale del flusso dei rifiuti e sulla

spinta delle politiche UE, la transizione a un'economia circolare in questa filiera non è più differibile

ed è innegabile che il primo passo è quello di spezzare il nesso tra attività di costruzione e con-

sumo di risorse naturali, di suolo e di paesaggio. Il primo obiettivo è pertanto aumentare il recupero e in particolare il riciclo di rifiuti da demolizione riducendo sia il conferimento a discarica che le attività estrattive delle materie prime. Il riciclo dei rifiuti inerti è una prassi sicuramente vantaggiosa sia dal punto di vista ambientale che economico. Il secondo obiettivo è rendere economicamente vantaggioso l'utilizzo di materiali provenienti da recupero e riciclo rispetto a quelli provenienti dalle attività estrattive.

In tal senso occorre pertanto aumentare i canoni sulle attività estrattive e sul conferimento in discarica, in modo da spingere

le imprese a trovare vantaggio economico dal recupero e riciclo. Occorre inoltre qualificare il mercato dei materiali riciclati puntando a incrementare la qualità e le prestazioni dei prodotti derivati, investendo sull'aggiornamento impiantistico: a tal fine è fondamentale avviare un concreto mercato del riciclo con la messa in campo di validi strumenti economici e regolamentari, alcuni già in essere nella normativa nazionale ma al momento scarsamente efficaci e bisognosi di modifiche e aggiornamenti, altri ancora da implementare.

Di seguito alcune proposte normative a livello nazionale.

- Perfezionare i CAM edilizia.
- Aumentare i livelli di canoni e

tasse regionali su attività estrattive e su smaltimento in discarica di inerti.

- Regolamentare la gestione delle macerie da sisma.
- Modificare il D.Lgs. 152 per:
  - inserire la definizione di cantiere edile come "luogo di produzione" per consentire la generazione di "sottoprodotti";
  - inserire la fattispecie del deposito temporaneo presso la sede del soggetto che effettua le attività di C&D;
  - inserire l'obbligo di demolizione selettiva;
  - precisare, ai fini di una sua migliore applicabilità, la disposizione del deposito preliminare presso i rivenditori di materiali edili.

## EoW per i rifiuti da C&D, contenuti e criticità

Il DM MITE del 27 settembre 2022, n. 152, "Regolamento che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti inerti di origine minerale", pubblicato in G.U. il 20 ottobre 2022, è entrato in vigore il 4 novembre 2022. Il DM stabilisce specifici criteri ex articolo 184-ter del D.Lgs. 152/2006 affinché i rifiuti inerti da attività di costruzione e demolizione e altri rifiuti inerti di origine minerale, sottoposti a operazione di recupero, cessino di essere qualificati come rifiuti e diventino "aggregato recuperato". Il Regolamento stabilisce che i rifiuti ammessi alla produzione di aggregati recuperati provengono in via preferenziale da manufatti sottoposti a demolizione selettiva. È previsto un periodo transitorio di

180 giorni dall'entrata in vigore del DM perché i produttori di aggregati recuperati possano presentare all'autorità competente un aggiornamento della comunicazione effettuata in procedura semplificata (ex articolo 216, D.Lgs. 152/2006) o un'istanza di aggiornamento dell'Autorizzazione Unica o dell'AIA già in essere. Per le procedure semplificate, il Regolamento dispone che continueranno ad applicarsi le disposizioni su limiti quantitativi, norme tecniche e valori limite delle emissioni ex DM 5 febbraio 1998.

L'Associazione nazionale dei produttori di aggregati riciclati, ANPAR, ha ribadito le proprie contrarietà al testo segnalando, in particolare, che "il Regolamento non opera alcuna distinzione in base agli usi a cui gli aggregati sono destinati, in contrasto con

le norme di prodotto UNI che ne regolano gli impieghi" con conseguenze molto pesanti per il settore. Secondo l'associazione "circa l'80% dei rifiuti inerti, oggi recuperati, dovrà trovare destino in discarica (circa 32 Mt di rifiuti inerti non pericolosi)".

Alla luce delle polemiche e degli allarmi del mondo produttivo, il MITE ha annunciato, contestualmente all'entrata in vigore del Decreto, che: "I tecnici del dicastero, secondo gli indirizzi del ministro Gilberto Pichetto, stanno già lavorando con il supporto di ISPRA ed ISS, per acquisire gli elementi tecnici necessari, sotto il profilo ambientale e sanitario, con l'obiettivo di valutare eventuali aggiornamenti al provvedimento, prima del termine di 180 giorni dall'entrata in vigore previsto dalla norma".



## Deposito temporaneo preliminare alla raccolta presso rivenditori edili: il caso del Consorzio REC

L'articolo 185-bis del D.Lgs. 152/2006 ha introdotto la disciplina del deposito temporaneo prima della raccolta stabilendo, al comma 1, lettera c), che per i rifiuti da C&D tale fattispecie di deposito possa essere effettuata presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti. Il deposito temporaneo effettuato alle condizioni di cui all'articolo 185-bis non necessita di autorizzazione da parte dell'autorità competente.

In ragione di tale disposizione i centri vendita di materiali edili hanno oggi la possibilità di diventare punti di raccolta di rifiuti da costruzione e demolizione allestendo aree dedicate nelle quali raggruppare i rifiuti secondo le procedure del deposito temporaneo e senza obbligo di autorizzazione e per la gestione dei rifiuti.

A tal fine nel maggio 2021 si è costituito il Consorzio volontario REC (Recupero Edilizia Cir-

colare) una rete di centri per la vendita di materiali per l'edilizia, trasportatori, impianti di recupero e riciclo e produttori di materiali riciclati. Il Consorzio supporta i propri associati sia sul piano tecnico-operativo che normativo per la corretta gestione dei Depositi Preliminari alla Raccolta (DPR) e per lo sviluppo dell'economia circolare in uno dei settori economici più critici dal punto di vista della sostenibilità ambientale.

### Note

13 Le imprese che effettuano operazioni di costruzione e demolizione non sono tenute all'obbligo di dichiarazione MUD

14 Le quantità recuperate includono i rifiuti esportati e recuperati in altri Paesi UE ed extra UE e non includono i rifiuti importati e recuperati in Italia né le terre e rocce da scavo e i fanghi di dragaggio.

15 Laboratorio REF Ricerche, Riciclare i rifiuti da costruzione e demolizione. L'economia circolare alla prova dei fatti.

16 Secondo il Rapporto Cave 2021 di Legambiente ogni anno per le attività di costruzione vengono estratti oltre 29 milioni di metri cubi di sabbia e ghiaia (al netto dei diffusi prelievi illegali dagli alvei fluviali) e circa 27 di calcare. I costi ambientali dell'attività estrattiva sono altissimi a fronte dei modesti canoni di sfruttamento che i cavaatori pagano alla Pubblica amministrazione. Riciclare materiale inerte, dunque, diventa imprescindibile: i vantaggi di una economia circolare della filiera non sono solo ambientali ma occupazionali (gli addetti in un impianto sono in media 12, in una cava 9) ed economici (l'inerte riciclato costa mediamente dal 30 al 50% in meno del materiale vergine).