



Comitato di Vigilanza e Controllo

Rapporto sull'applicazione del DM 14 febbraio 2013, n. 22

«Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni»

2015 – 2016

SOMMARIO

1. Premessa	1
2. Comitato di vigilanza e controllo	2
2.1 Istituzione del Comitato di vigilanza e controllo	2
2.2 Nomina e Composizione del Comitato di Vigilanza e Controllo	3
3. Censimento degli impianti che producono e utilizzano CSS	4
4. Attività del Comitato	6
4.1 Audizioni	6
4.1.1 <i>Ecocarbon del 28/5/2015</i>	6
5. Interrogazioni	11
6. Percezione	13
6.1 Convegni	13
6.2 Rapporti e studi	13
6.2.1 <i>LEAP: “Implicazioni ambientali dell’utilizzo di combustibili alternativi derivati da rifiuti nella produzione di cemento” (LEAP)</i>	13
6.2.2 <i>Rapporto dell’Autorità Garante della Concorrenza per il Mercato, Febbraio 2016 (AGCM) “Indagine conoscitiva sui rifiuti urbani”</i>	15
6.3 Notizie di stampa	19
7. Pagina web del sito del Minambiente	21
8. Conclusioni	22

1. Premessa

Il Comitato di vigilanza e controllo del CSS Combustibile è stato costituito nel 2013 a seguito del Decreto Ministeriale 14/2/2013, n.22 (d'ora in avanti DM CSS).

Il Comitato rappresenta uno strumento di monitoraggio sul territorio con l'obiettivo anche di facilitare il rapporto tra gli operatori del settore della produzione e dell'utilizzazione del CSS e di costituire un organo di consultazione delle autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni e di quelle di controllo delle modalità di produzione e impiego.

Questa relazione rendiconta le attività svolte, i risultati conseguiti e le risorse impegnate, riporta i dati sulla produzione e sull'utilizzo del CSS, e illustra le ricerche condotte e le attività svolte dal comitato nel corso del 2015 e 2016.

La relazione è suddivisa in capitoli dedicati alle specifiche competenze del Comitato attribuite dal regolamento. In particolare, vi sono riportate le valutazioni sui dati di produzione e utilizzazione del CSS e le proposte destinate all'amministrazione attiva del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM). La relazione ha anche l'obiettivo di stimolare una riflessione sull'attuazione del DM CSS e sulle possibilità di una sua più efficace operatività. Sulla base anche dei dati degli anni 2015 e 2016 riportati nel rapporto annuale di ISPRA, si riporta un'analisi su alcuni dubbi interpretativi del DM CSS sulla base delle conoscenze dirette dei membri del comitato di alcuni casi specifici nazionali.

Il comitato ha raccolto dalle autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni dati e documentazione degli atti rilasciati e/o in itinere per l'applicazione del DM CSS e ha elaborato i dati relativi di produzione e utilizzazione. Questa relazione, perciò, può fornire un supporto agli Enti competenti per la pianificazione e la programmazione nei settori dei rifiuti e dell'energia, per la verifica dell'attuazione degli obiettivi in merito al riciclaggio dei rifiuti, all'attuazione degli obiettivi di riduzione dell'uso dei combustibili convenzionali, alla disponibilità d'impianti, all'autosufficienza energetica per alcuni settori come i cementifici. Inoltre la relazione può costituire anche un supporto informativo sulle strategie e iniziative locali e sull'efficienza degli impianti di recupero. Proprio a tal fine sono stati richiesti dati di dettaglio per fornire ai portatori d'interessi e a tutti i soggetti interessanti un'informazione completa utile anche per l'implementazione e la revisione della disciplina di settore.

Il comitato ha inoltre predisposto la documentazione per la realizzazione della pagina WEB inserita nel sito del MATTM per divulgare una corretta informazione sul CSS Combustibile e documentare le attività del comitato. Si ritiene che questo sia uno strumento importante per rispondere a domande, dubbi e curiosità degli addetti al settore ma anche di cittadini e per fornire tutte le informazioni disponibili.

2. Comitato di vigilanza e controllo

2.1 Istituzione del Comitato di vigilanza e controllo

In relazione alle disposizioni riportate all'art. 6, par. 4 della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti e alla parte IV del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i., è stato emanato il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 14 febbraio 2013, n. 22, «Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni» (G.U. n. 62 del 14 marzo 2013) che stabilisce i criteri specifici da rispettare affinché determinate tipologie di combustibile solido secondario (CSS), come definito dall'art. 183, comma 1, lett. cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i., cessino di essere qualificati come rifiuto.

Tale definizione è la seguente: *il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate delle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale.*

Il Regolamento stabilisce, nel rispetto delle condizioni di cui al citato art. 184-ter, le procedure e le modalità affinché le fasi di produzione e utilizzo del CSS-combustibile, ivi comprese le fasi propedeutiche alle stesse, avvengano senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente.

Successivamente, anche in relazione alle disposizioni di cui all'art. 293, comma 1 del D. Lgs. 152/06, è stato pubblicato il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 20 marzo 2013 recante «Modifica dell'allegato X della Parte Quinta del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni e integrazioni, in materia di utilizzo del combustibile solido secondario (CSS)» (G.U. n. 77 del 2 aprile 2013). Il CSS combustibile è stato pertanto aggiunto fra i combustibili (Parte I, Sezione 1,

punto 10 e Parte II, Sezione 7, punto 10 dell'Allegato X alla parte V del D. Lgs. 152/06 e s.m.i.

Con DM 13 dicembre 2013, coerentemente con l'art. 15, comma 1 del DM 14 febbraio 2013, n. 22, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare ha disposto la costituzione del Comitato di vigilanza e controllo CSS. Il Comitato è composto da due rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, uno dal Ministero dello Sviluppo Economico, quattro dalle associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative dei gestori degli impianti di produzione ed utilizzatori del CSS-combustibile, uno dalle associazioni ambientaliste maggiormente rappresentative a livello nazionale e uno dal Comitato Termotecnico Italiano (CTI), senza oneri a carico della finanza pubblica né compensi o indennità per i componenti.

Il Comitato, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del decreto ministeriale 14 febbraio 2013, n. 22, ha il compito di:

- a) garantire il monitoraggio della produzione e dell'utilizzo del CSS-Combustibile ai fini di una maggiore tutela ambientale nonché la verifica dell'applicazione di criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- b) promuovere la cooperazione ed il coordinamento tra tutti i soggetti interessati alla produzione e all'utilizzo del CSS-Combustibile;
- c) esaminare il livello qualitativo e quantitativo della produzione e dell'utilizzo del CSS-Combustibile;
- d) intraprendere le iniziative idonee a portare a conoscenza del pubblico informazioni utili o opportune in relazione alla produzione e all'utilizzo del CSS-Combustibile, anche sulla base dei dati trasmessi dai produttori e dagli utilizzatori di cui all'articolo 14;
- e) assicurare il monitoraggio sull'attuazione della presente disciplina, garantire l'esame e la valutazione delle problematiche collegate, favorire l'adozione di iniziative finalizzate a garantire applicazione uniforme e coordinata del presente regolamento e sottoporre eventuali proposte integrative o correttive della normativa.

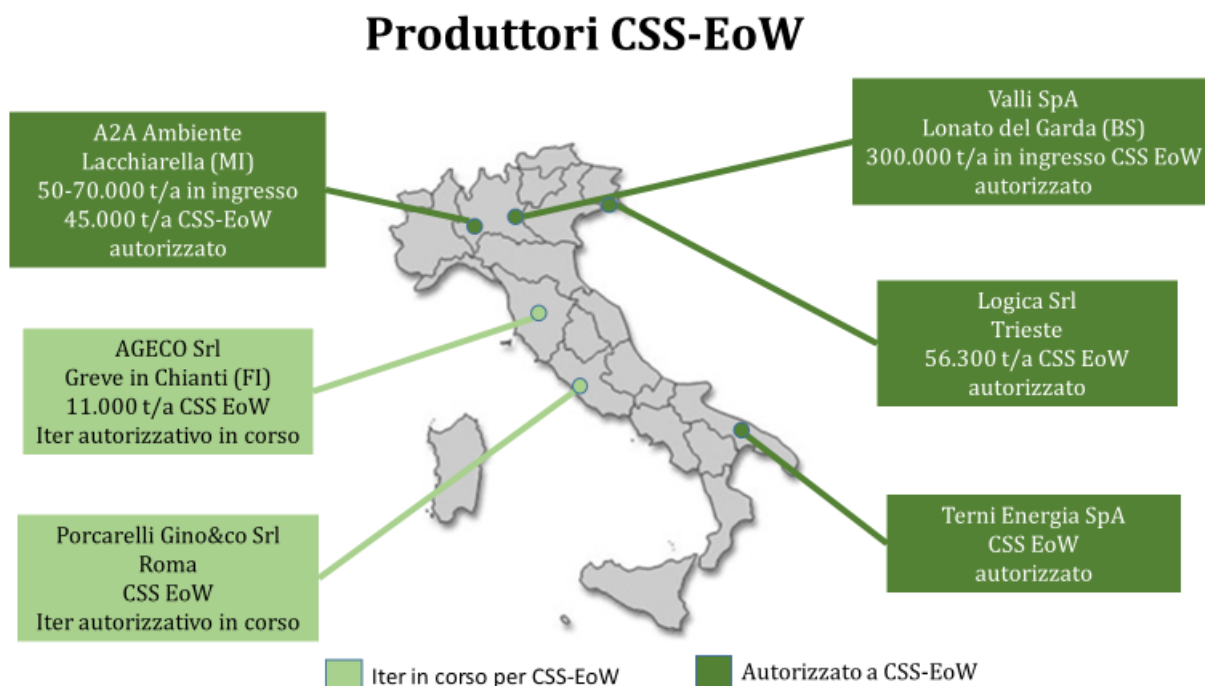
2.2 Nomina e Composizione del Comitato di Vigilanza e Controllo

Il Comitato è attualmente presieduto dal Dott. Mauro Rotatori (CNR – Istituto sull'Inquinamento Atmosferico), designato dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

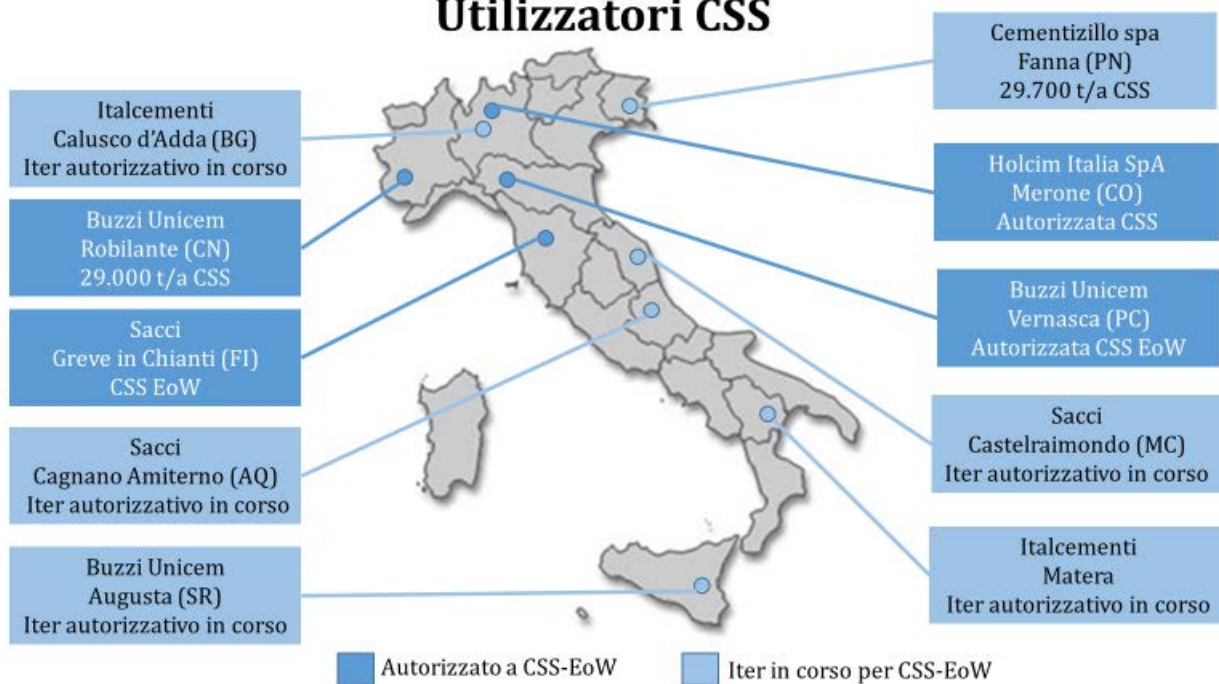
I componenti del Comitato in questione sono:

- Ing. Giuseppe Mininni (CNR – Istituto di Ricerca Sulla Acque), designato dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;
- Dott. Luciano Barra, designato dal Ministro dello Sviluppo Economico;
- Dott.ssa Elisabetta Perrotta, designata da FISE-ASSOAMBIENTE;
- Dott. Paolo Giacomelli, designato da Utilitalia;
- Ing. Daniele Gizzi, designato da AITEC;
- Dott.ssa Claudia Mensi, designata da ASSOELETTRICA;
- Ing. Giovanni Riva, designato dal Comitato Termotecnico Italiano(CTI). Questo componente si è dimesso in data 31/12/2015 e pertanto il CTI ha provveduto alla designazione di un nuovo rappresentante nominato successivamente nella persona del Dott. Mattia Merlini;
- Dott. Michele Bertolino, designato dalle Associazioni Ambientaliste.

3. Censimento degli impianti che producono e utilizzano CSS



Utilizzatori CSS



4. Attività del Comitato

4.1 Audizioni

4.1.1 Ecocarbon del 28/5/2015

Dall'audizione del Dott. Piazza sono emersi i seguenti dati principali:

- a) Il disciplinare Ecocarbon riguarda essenzialmente le modalità di certificazione della qualità del CSS combustibile prodotto (CSS-C). A tal fine il consorzio Ecocarbon ha inserito nel disciplinare procedure di gestione aggiuntive rispetto a quelle riportate nel D.M. 14 febbraio 2013, n. 22 relativamente alla verifica della pezzatura, prevedendo a tal fine tre classi di qualità, A, B e C, in riferimento alla granulometria inferiore a 15, a 30 e a 60 mm, rispettivamente. Sarebbe esclusa dal mercato la pezzatura superiore a 60 mm. Sono anche previsti controlli più frequenti della qualità del CSS-C in relazione alla quantità di rifiuti trattati dal rispettivo impianto di produzione. I controlli annuali integrativi di quelli previsti nel regolamento sono stati fissati in 6, 8, 10 e 12 per impianti di potenzialità di trattamento di rifiuti pari, rispettivamente, a: < 20.000, 20.000 – 50.000, 50.000 – 100.000, e > 100.000 t/anno. Anche per le caratteristiche di specificazione sono stati considerati limiti più restrittivi di quelli del regolamento che in particolare riguardano:

Parametro	Limite previsto da Ecocarbon	Limite del Regolamento
Fluoro organico (% SS)	0,3	non è previsto limite
Cadmio (mg/kg SS)	3	4
Cromo (mg/kg SS)	70	100
Nichel (mg/kg SS)	25	30
Piombo (mg/kg SS)	190	240
Rame (mg/kg SS)	200	500
Zolfo (% sul t.q.)	0,3	non è previsto limite

- b) Il disciplinare, inoltre, fa riferimento alla necessità di minimizzare la presenza di vetro, alluminio, acciaio, zinco, stagno, ferro e materiale non ferroso e non idoneo alla combustione, per i quali è richiesto un monitoraggio statistico annuale da parte del produttore.

A giudizio del Comitato tale situazione potrebbe essere di pregiudizio ai fini della credibilità del Regolamento rispetto ai principi dettati dall'art. 184 ter (fine della qualifica di rifiuto). Gli operatori di settore, infatti, potrebbero ritenere non sufficienti le condizioni e le garanzie poste dal regolamento ai fini della qualificazione come "end-of-waste" del CSS delegittimando di fatto l'operato del Ministero dell'ambiente.

Il regolamento REACH all'articolo 2, paragrafo 2, stabilisce che "i rifiuti quali definiti nella direttiva 2006/12/CE4 del Parlamento europeo e del Consiglio non sono considerati né sostanze, né preparati, né articoli a norma dell'articolo 3 del presente regolamento." Di conseguenza, le disposizioni del REACH per sostanze, miscele e articoli non sono applicabili ai rifiuti. Però questo non significa tuttavia che le sostanze contenute nei rifiuti siano totalmente esentate dal REACH.

Infatti la fase nel trattamento dei rifiuti alla quale iniziano a essere applicabili gli obblighi imposti dal regolamento REACH dipende da quando il materiale perde la sua qualifica di rifiuto. Questo implica il fatto che dopo che un materiale cessa di essere un rifiuto, il processo di recupero è terminato. I materiali che cessano di essere rifiuti possono da questo momento in avanti essere trattati all'interno di un processo produttivo come sostanza in quanto tale o contenuta in miscele o in articoli. Ai fini del REACH, le sostanze recuperate devono essere considerate esclusivamente sostanze che, dopo esser state parte di materiali di rifiuto, hanno cessato di essere rifiuti a norma della direttiva quadro in materia di rifiuti. I costituenti della sostanza recuperata possono essere stati presenti in quanto tali nel flusso di rifiuti oppure essere stati ottenuti a partire dal flusso di rifiuti attraverso modificazione chimica durante il processo di recupero.

Allo stesso modo di qualsiasi altra sostanza che rientra nell'ambito del REACH, le sostanze recuperate sono, in linea di principio, soggette alle disposizioni del REACH in materia di registrazione. Sarà pertanto cura della persona giuridica che effettua il recupero finale di controllare se la sostanza recuperata è esentata dalla registrazione per il fatto di essere elencata nell'allegato IV o disciplinata dall'allegato V del REACH.

Nel caso la sostanza non compaia negli elenchi di cui sopra, si può beneficiare dell'esenzione contenuta nell'articolo 2, paragrafo 7, lettera d), del regolamento REACH:

"2.7. Sono esentate dalle disposizioni dei titoli II, V e VI:

[...]

(d) Le sostanze, in quanto tali o in quanto componenti di miscele o contenute in articoli, registrate a norma del titolo II, recuperate nella Comunità se:

- I. la sostanza risultante dal processo di recupero è la stessa sostanza registrata a norma del titolo II; e
- II. le informazioni prescritte dagli articoli 31 o 32 in merito alla sostanza registrata a norma del titolo II sono disponibili nello stabilimento che effettua il recupero”.

Affinché possa beneficiare di tale esenzione è necessario che alle sostanze recuperate venga assegnata un'identità. Allo stesso modo che per altre sostanze soggette alla registrazione ai sensi del regolamento REACH, devono essere disponibili il nome e i dati corrispondenti che identificano in modo esaustivo una sostanza recuperata. La sezione 2 “identificazione della sostanza” dell'allegato VI al REACH elenca le informazioni considerate sufficienti per la corretta identificazione e denominazione della sostanza.

Una volta che sono stati stabiliti, identificati e documentati il tipo (sostanza in quanto tale o contenuta in una miscela) e le impurezze del materiale recuperato, spetta all'operatore che effettua il recupero esaminare se sono soddisfatti i criteri di esenzione a norma dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera d), del regolamento REACH. Le aziende che intendono beneficiare di tale esenzione devono fornire alle autorità (solo su richiesta) la documentazione appropriata che prova che le loro sostanze recuperate hanno i requisiti necessari per l'esenzione.

L'articolo 2, paragrafo 7, lettera d), punto i), del regolamento REACH stabilisce che la sostanza risultante dal processo di recupero è la stessa sostanza registrata a norma del titolo II. Questa parte del testo normativo comprende due disposizioni: l'esenzione si basa su una registrazione esistente e la sostanza recuperata è la stessa sostanza registrata.

Questo significa che se per alcune ragioni la stessa sostanza non è stata registrata nella fase di fabbricazione o di importazione, la sostanza recuperata deve essere registrata prima che possa essere importata o immessa sul mercato con una qualifica di rifiuto che cessa di essere tale.

Pertanto, affinché tale previsione sia soddisfatta, è sufficiente che qualsiasi dichiarante abbia depositato una registrazione per la sostanza. Nel valutare se la sostanza recuperata è la stessa sostanza già registrata o se le sostanze sono differenti, gli operatori che effettuano il recupero devono applicare le regole della Guida all'identificazione delle sostanze. La decisione deve essere basata sulla somiglianza dei costituenti principali. Le informazioni

sulle impurezze in linea di principio non modificano la conclusione relativa alla somiglianza.

L'articolo 2, paragrafo 7, lettera d), punto ii), del regolamento REACH stabilisce che “le informazioni prescritte dagli articoli 31 o 32 in merito alla sostanza registrata a norma del titolo II sono disponibili nello stabilimento che effettua il recupero”.

Pertanto la persona giuridica che ha effettuato il recupero deve garantire di avere a disposizione le informazioni sulla sostanza registrata, e che tali informazioni siano conformi alle norme relative alla trasmissione delle informazioni nella catena di approvvigionamento. Ciò significa che la persona giuridica che effettua il recupero deve avere a disposizione, a seconda del caso, uno dei seguenti elementi:

- una scheda di dati di sicurezza (SDS) secondo quanto richiesto dall'articolo 31, paragrafo 1 o dall'articolo 31, paragrafo 3, del regolamento REACH, sulla sostanza registrata, con gli scenari di esposizione allegati, se applicabili, per la sostanza registrata;
- altre informazioni sufficienti che consentano agli utilizzatori di adottare misure di protezione, secondo quanto richiesto dall'articolo 31, paragrafo 4, del regolamento REACH, per la sostanza registrata nel caso in cui non sia richiesta una SDS; o
- il numero di registrazione, se disponibile, lo stato della sostanza ai sensi della parte relativa all'autorizzazione del REACH, dettagli sulle eventuali restrizioni applicabili ai sensi del REACH e informazioni necessarie per consentire l'identificazione e l'applicazione di misure appropriate di gestione dei rischi, secondo quanto richiesto a norma dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento REACH.

Per quanto sopra descritto, perciò, si può concludere che:

1. Le regole del disciplinare Ecocarbon non possono ritenersi coerenti e conformi alle procedure, criteri e modalità operative disciplinate dal D.M. 22/2013.
2. Il disciplinare Ecocarbon garantirebbe, in linea di principio, una maggiore tutela dell'ambiente e della salute umana proprio in relazione ai limiti sopra indicati più restrittivi rispetto a quelli del Regolamento. Vi è da osservare, tuttavia, che il Regolamento garantisce la tutela della salute e dell'ambiente prescrivendo i medesimi limiti alle emissioni della disciplina su incenerimento e coincenerimento che, come è noto, sono ben più restrittivi dei limiti relativi alle emissioni degli impianti industriali. Non è nemmeno possibile valutare quanto le caratteristiche del CSS-C in termini di

metalli, fluoro e zolfo possano correlarsi con le caratteristiche delle emissioni a monte dei tipici trattamenti previsti e in funzione del carico di CSS-C all'impianto rispetto ai combustibili convenzionali.

3. La sottoscrizione del disciplinare da parte di imprese produttrici non sembra possa generare obblighi per le Amministrazioni con conseguenti maggiori oneri per la finanza pubblica.
4. Il disciplinare è indirizzato soprattutto ai produttori ma è considerato uno strumento utile anche per le amministrazioni ai fini della identificazione delle cosiddette buone pratiche e agli utilizzatori ai fini della scelta dei fornitori che utilizzino il marchio Ecocarbon. Sotto questo profilo si potrebbe identificare una situazione di monopolio da parte di Ecocarbon che garantendo la produzione di un CSS-C di migliore qualità anche sotto il profilo della granulometria rispetto a quello previsto dal Regolamento costringerebbe di fatto le Amministrazioni a rilasciare autorizzazioni all'uso solo per il CSS-C con marchio Ecocarbon. Questo appare un evidente elemento di distorsione del mercato.
5. La proposta di Ecocarbon tende a raccogliere le adesioni dei produttori che vogliono rispettare le condizioni previste nel disciplinare. Sembra, però, che l'adozione di tale disciplinare su larga scala possa escludere tutti i potenziali produttori e utilizzatori non aderenti al Consorzio. La documentazione prodotta da Ecocarbon non chiarisce se un Accordo di programma istituzionale o un protocollo d'intesa con gli Enti locali debba essere vincolante per l'utilizzatore che così sarebbe costretto ad approvvigionarsi solo passando attraverso la filiera Ecocarbon. Sarebbe, invece, certamente auspicabile che il consorzio promuovesse la produzione e l'uso di CSS-C del tutto conforme al Regolamento mediante l'azione di monitoraggio e verifica certificata della qualità del CSS-C prodotto.
6. Il comitato ritiene, per quanto declinato dal DM n.22/2013 e quanto precedentemente esposto che il CSS-combustibile, debba essere sottoposto alla registrazione REACH, non avendo, tra l'altro, conoscenza di specifiche esenzioni. La registrazione REACH in questo caso mira ad assicurare un maggiore livello di protezione della salute umana e dell'ambiente.

5. Interrogazioni

Il tema dell'utilizzo CSS End of Waste ai sensi del DM 22 febbraio 2013 è stato oggetto di diverse interrogazioni presentate al **Senato della Repubblica**, alla **Camera dei Deputati** e al **Parlamento e alla Commissione Europea**.

Gli atti presentati al Senato e alla Camera fanno riferimento a casi specifici sul territorio nazionale: si tratta di iter in corso per il rilascio delle necessarie autorizzazioni per l'utilizzo di CSS end of Waste in centrali termoelettriche e cementifici. I ricorrenti, contrari al DM 22 /2013 e all'utilizzo dei CSS chiedono al Governo di entrare nel merito delle istruttorie e di valutare di intraprendere azioni a tutela del territorio e dell'ambiente.

In alcuni casi le argomentazioni utilizzate dai ricorrenti sono prive di fondamenti scientifici; in altri vengono citate pubblicazioni scientifiche recenti riportanti conclusioni e dati a favore dell'utilizzo dei CSS. (es. Lo studio LEAP del 2014 descritto nel par. 6.2.1 di questa relazione); spesso queste ultime vengono male interpretate e utilizzate per opporsi all'utilizzo dei CSS. Tutte vertono sulla preoccupazione del peggioramento delle emissioni (metalli pesanti, diossine, PCB, etc ...) degli impianti che utilizzano CSS in parziale sostiene dei combustibili fossili.

Nell risposte fornite il Governo rileva che le istruttorie di AIA per il rilascio delle cementerie sono di completezza regionale e che allo stato dei fatti nessuna legge nazionale o normativa comunitaria è infranta. Per le centrali termoelettriche, il Ministro della Ambiente entrando nel merito del caso specifico della centrale Brindisi, rileva come il MATTM, titolare della procedura AIA per la centrale di Brindisi che aveva richiesto la possibilità di utilizzo del CSS End of Waste, ha dovuto prendere atto dei pareri negativi espressi dalla regione Puglia, dalla provincia e dal comune di Brindisi deliberando di non approvare il progetto.

Le interrogazioni presentate alla Commissione Europea, sia da Eurodeputati italiani che da associazioni nazionali (ISDE), sono di due diverse tipologie: alcune riguardano, come sopra, casi specifici sul territorio nazionale; altre sono di natura generale e chiedono alla CE l'abolizione DM 22 del 14 febbraio 2014.

In entrambi i casi la risposta della CE è sempre la stessa: non risulta alcuna infrazione delle direttive comunitarie.

Di seguito si riporta un elenco non esaustivo delle interrogazioni sopra descritte ove presenti la data della risposta delle istituzioni:

- 22/01/2015 Interrogazione a risposta scritta E-000884-15 (ALFANO) alla COMMISSIONE EUROPEA: valutare la conformità del DM 22/2013 alla normativa comunitaria
 - Risposta del 27/10/2015 della COMMISSIONE EUROPEA
- 18/02/2015 Interrogazione a risposta scritta 4-03482 (ARRIGONI); seduta n. 394 del Senato della Repubblica: richiesta di utilizzo CSS nella cementeria Italcementi di Calusco D'adda (BG)
 - Risposta del 16/02/2016 del Ministro dell'Ambiente
- 22/04/2015 Interrogazione a risposta scritta 4-08891 (GRIMOLDI), seduta 413 della Camera dei Deputati: richiesta di utilizzo CSS nella cementerie Italcementi di Calusco D'adda (BG)
 - Risposta del 11/03/2016 del Ministro dell'Ambiente
- 17/10/2016 Interrogazione a risposta scritta 4-14543 (BENEDETTI), seduta 693 della Camera dei Deputati: richiesta di utilizzo CSS nella cementerie di Monselice (PD)
 - Risposta del 03/11/2016 del Ministro dell'Ambiente
- 10/11/2016 Interrogazione a risposta orale 3-0328 (SANTINI) , seduta 720 del Senato della Repubblica: richiesta di utilizzo CSS nella cementerie di Monselice (PD)
 - Risposta del 03/11/2016 del Ministro dell'Ambiente
- 31/01/2017 Interrogazione alla Commissione Europa E-000558-17 (PEDICINI): richiesta di utilizzo CSS nella cementerie di Barile (PZ)
 - Risposta del 21/03/2017 della COMMISSIONE EUROPEA
- 19/05/2017 Interrogazione alla Commissione Europa E-003423-17 (PEDICINI): contestazione della risposta della CE all'interrogazione del punto precedente
 - Risposta del 19/07/2017 della COMMISSIONE EUROPEA
- 22/02/2017 Interrogazione a risposta scritta 4-15689 (D'INCA'), seduta Camera dei Deputati, richiesta di utilizzo CSS nella cementerie di Pederobba (TV)
 - Risposta del 19/07/2017 della COMMISSIONE EUROPEA

6. Percezione

6.1 Convegni

I convegni che si sono tenuti nel biennio 2015-2016 sono riportati nella seguente tabella.

Titolo	Organizzatore	Località	Data
“Combustibile Solido Secondario: un’opportunità ambientale, energetica ed occupazionale per il territorio– Senise (PZ)”	NEP Italy S.r.l.	Senise (PZ)	08/01/2015
Presentazione studio: " Implicazioni ambientali dell’utilizzo di combustibili alternativi derivati da rifiuti nella produzione di cemento" (LEAP)	AITEC Confindustria	Roma	04/03/2015
Workshop “Solid Recovered Fuel – The next step”	ERFO	Bruxelles (Belgio)	22/04/2015
Tendenze e innovazioni nella "gestione dei rifiuti"	MATER, LEAP, POLIMI	Piacenza	22/05/2015
Il combustibile solido secondario (CSS): Aspetti normativi, ambientali ed economici”	Stati Generali della Green Economy	Roma (CNR)	13/05/2015
Workshop “Waste management, sostenibilità ambientale, recupero smaltimento rifiuti”	Ambasciata d’Italia a Praga	Praga (Repubblica Ceca)	29/09/2015

6.2 Rapporti e studi

6.2.1 LEAP: “Implicazioni ambientali dell’utilizzo di combustibili alternativi derivati da rifiuti nella produzione di cemento” (LEAP)1

Lo studio ha esaminato e analizzato criticamente la documentazione tecnico-scientifica sulle principali implicazioni ambientali associate all’utilizzo di combustibili alternativi nella produzione di cemento.

Lo studio è stato fatto sulla base dei lavori pubblicati nella letteratura scientifica internazionale e nazionale, integrata da rapporti e studi condotti da diversi enti, istituti ed associazioni, sia di matrice pubblica sia privata, oltre che dalla documentazione resa disponibile da AITEC, da alcune società associate e da analoghe istituzioni tecniche dell’industria del cemento attive in Europa.

1 <http://www.leap.polimi.it/leap/it/news-leap/impiego-dei-combustibili-alternativi-nell'industria-del-cemento.html>

Il lavoro, coordinato dal DICA (Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale) del Politecnico di Milano, è stato realizzato nell'ambito del Consorzio LEAP (Laboratorio Energia e Ambiente di Piacenza), centro di ricerca consorziato con il Politecnico e del quale il DICA è socio e membro del comitato scientifico.

L'indagine ha coinvolto i seguenti aspetti:

- emissioni in atmosfera degli inquinanti in traccia di interesse, e cioè diossine/furani, metalli pesanti e frazioni ultra-fine e nano-particolata delle polveri;
- effetti sulle caratteristiche ambientali del prodotto finale (il cemento).

Di seguito vengono riportate sinteticamente le conclusioni sui singoli aspetti:

Emissioni in atmosfera	
Metalli pesanti	<p>L'incremento della sostituzione calorica tramite l'utilizzo di combustibili alternativi non determina apprezzabili variazioni nelle concentrazioni dei metalli pesanti al camino, né in relazione alla tipologia del processo di cottura nel suo complesso né di quella del combustibile secondario.</p> <p>Sempre nel caso dei metalli in traccia, per qualunque apporto in alimentazione del combustibile alternativo i valori emissivi rilevati a sostituzione termica nulla non risultano significativamente diversi da quelli misurati durante l'esercizio con combustibili alternativi</p>
Diossine e Furani (PCDD/PCDF)	<p>Per diossine e furani non si rilevano correlazioni evidenti tra le concentrazioni al camino e l'aumento della sostituzione termica con combustibile alternativo.</p> <p>In particolare, gli impianti dotati di preriscaldatore a cicloni e pre-calcinatore sono quelli che consentono di ricorrere con maggiore sicurezza a livelli di sostituzione termica più elevati, senza il rischio di un potenziale incremento delle presenze emissive al camino.</p> <p>L'elaborazione statistica dei dati con tecniche avanzate di analisi multivariata, finalizzate ad enucleare le possibili correlazioni tra le diverse variabili considerate, conferma nella sostanza i precedenti risultati</p>
Particolato ultra-fine (0,1 µm) Nano-polveri (0,05 µm)	<p>L'insieme dei livelli misurati si colloca in corrispondenza dei limiti inferiori dell'intervallo complessivo dei riferimenti disponibili per sorgenti di combustione fissa, impianti di termodistruzione di rifiuti e attività industriali di altra natura, con valori di concentrazione al camino allineati con quelli caratteristici di aree di fondo rurale e di siti urbani remoti non direttamente</p>

	interessati da emissioni locali da traffico. L'utilizzo di combustibile alternativo nel processo produttivo del cemento non sembra determinare effetti apprezzabili di emissioni di particelle ultra-sottili.
Il prodotto finale (cemento)	
Rilascio Metalli pesanti da cemento, calcestruzzo e conglomerati cementizi	<p>I dati disponibili rilevati con procedure standardizzate di mobilizzazione in ambiente acquoso mostrano l'assenza di sostanziali differenze tra cementi prodotti con e senza utilizzo di combustibili alternativi, con cessioni attese nell'utilizzo dei materiali in corso d'opera (prove su lungo periodo) collocate su livelli sistematicamente irrilevanti, inferiori allo 0,2% del metallo contenuto nel cemento.</p> <p>I rilasci, comunque mai superiori al valore massimo sopra indicato, sono risultati fortemente dipendenti dalle caratteristiche della matrice solida e dalle condizioni chimiche all'interfaccia solido/liquido (pH in particolare).</p> <p>Seppur poco indicative dell'entità dei rilasci, le presenze dei metalli nelle diverse tipologie di conglomerati cementizi mostrano in ogni caso un contributo del combustibile alternativo indistinguibile tanto rispetto a quello delle componenti utilizzate nelle miscele che di quello associato agli apporti di materiali residui nelle miscele stesse e nei calcestruzzi; anche negli scenari di simulazione più conservativi, il ruolo del combustibile alternativo appare influenzare marginalmente solo le presenze di zinco, antimonio e cadmio nel cemento, mentre è irrilevante per gli effetti attesi sui calcestruzzi.</p>

6.2.2 *Rapporto dell'Autorità Garante della Concorrenza per il Mercato, Febbraio 2016 (AGCM) "Indagine conoscitiva sui rifiuti urbani"*

L'Autorità Garante per la Concorrenza del Mercato ha pubblicato il 10 febbraio 2016 gli esiti dell'indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani durata circa 2 anni.

IL testo integrale è scaricabile al link: http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/IC49_testoindagine.pdf/download.html

All'interno del testo si rilevano diversi passaggi relativi ai CSS che vengono qui di seguito riportati sinteticamente:

- **Cos'è il CSS e dove viene utilizzato:** *".... Il CSS è un combustibile a basso potere calorifico che attualmente viene utilizzato solo negli impianti di termovalorizzazione e in misura assolutamente residuale nelle centrali termoelettriche, ma potrebbe essere*

*impiegato anche nei cementifici. Ciò non è finora avvenuto in quanto non è stato completato l'iter normativo che consentirebbe lo sviluppo di questo ulteriore sbocco di mercato del CSS. Ciò dipende almeno in parte dalle tecnologie che presentano i diversi impianti di termovalorizzazione, distinguibili principalmente in tre categorie: a griglia, a letto fluido e a tamburo rotante. Dalla letteratura scientifica sembrerebbe emergere che i termovalorizzatori più adatti per l'incenerimento esclusivo o parziale di CSS sono quelli a letto fluido e una sottocategoria di impianti a griglia (a griglia raffreddata ad acqua) (v. CONSONNI-VIGANÒ, *Integrazione dei processi di produzione e termoutilizzazione del CDR*, in *La Termotecnica*, 2007, p. 57 e ss.). Effettivamente, dai dati ISPRA, emerge che tutti gli impianti a letto fluido presenti sul territorio nazionale (dislocati anche al Nord) non bruciano direttamente i rifiuti indifferenziati "tal quali" ma solo quelli che sono stati pre-trattati nei TMB. Al Sud rientrano in questa tipologia di impianti quello pugliese di Massafra, quello di Gioia Tauro in Calabria, e i due impianti di termovalorizzazione localizzati in Sardegna. Viceversa, gli impianti a griglia raffreddata ad acqua sembrerebbero poter bruciare anche rifiuti urbani indifferenziati. Tuttavia, se nel Nord Italia tali impianti bruciano sia rifiuti pre-trattati sia rifiuti indifferenziati (a.e. i TMV in Lombardia di Dalmine, Trezzo d'Adda, l'impianto in Friuli Venezia Giulia di Trieste, gli impianti emiliano di Forlì, Coriano e Parma), al Centro e al Sud questa tipologia di impianti bruciano esclusivamente rifiuti urbani pre-trattati nei TMB (a.e. i termovalorizzatori laziali, l'impianto di Livorno in Toscana, l'impianto di Acerra in Campania).*

- **I TMB e la riduzione al ricorso dei termovalorizzatori:** *".....la capacità esistente dei TMB potrebbe diventare una risorsa sotto il profilo concorrenziale nella filiera del recupero energetico, nella misura venissero eliminati vincoli all'utilizzo del CSS nei cementifici, aprendo dunque ulteriori sbocchi di mercato a questo combustibile prodotto a partire dai rifiuti urbani. In altri termini, ciò consentirebbe di ridurre la dipendenza dai termovalorizzatori per valorizzare energeticamente la frazione indifferenziata di rifiuti.*
- **Stato di applicazione del DM 22/2013 sul territorio:** *"....il D.M. n. 22/2013 del MATTM, che stabilisce le condizioni alle quali il CSS non è più considerabile un rifiuto, ma un prodotto a tutti gli effetti da utilizzare in particolar modo per alimentare l'attività dei cementifici (di seguito, "Regolamento sul CSS"), viene, infatti, applicato a*

livello locale in maniera molto disomogenea. Dalle informazioni raccolte emerge che vi sono alcune Regioni che interpretano detto Regolamento apponendo delle condizioni di operatività dei TMB molto vincolanti e più stringenti di quelle stabilite a livello nazionale per l'utilizzo del CSS come combustibile alternativo a quelli tradizionali. Ciò produce un ostacolo alla libertà d'impresa, in quanto in alcune Regioni è reso più difficile l'ingresso sul mercato da parte delle imprese operanti nel settore. Inoltre, l'applicazione disomogenea del Regolamento sul CSS crea uno svantaggio competitivo per le imprese che si trovano ad operare in Regioni che adottano un'interpretazione restrittiva del Regolamento rispetto a quelle che lo applicano in maniera più lasca. Infine, l'applicazione eccessivamente restrittiva del Regolamento ostacola un possibile nuovo sbocco di tale prodotto e ne disincentiva la produzione. Ciò, in ultima analisi, impedisce lo sviluppo di nuove forme di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, in ultima analisi, a favore dello smaltimento in discarica.

- **Sviluppo e incentivazione del mercato:** *“...Tali osservazioni, tuttavia, non tengono conto del fatto che parte del prodotto dell'attività di trattamento meccanico-biologico (il combustibile solido secondario di tipo C) potrebbe alimentare un'altra filiera, quella dei cementifici. Il citato Regolamento sul CSS347, infatti, è potenzialmente idoneo a incoraggiare lo sviluppo della filiera del CSS, in quanto stabilisce, nel rispetto degli standard di tutela ambientale e della salute, le condizioni alle quali alcune tipologie di CSS cessano di essere rifiuti e sono da considerare, a tutti gli effetti, un prodotto. Ciò è finalizzato ad aprire nuove prospettive per l'utilizzo del CSS nei cementifici e nelle centrali termoelettriche. In particolare, il Regolamento stabilisce che il CSS si può utilizzare, in parziale sostituzione dei combustibili fossili, in cementifici a ciclo completo con una certa capacità produttiva, nonché in centrali termoelettriche.*

Al riguardo, rileva, tuttavia, osservare che, per consentire un fattivo sviluppo degli sbocchi di mercato del CSS, manca tuttora un ulteriore tassello normativo che dovrebbe semplificare l'iter procedimentale volto ad aggiornare la tipologia di combustibile che può essere utilizzato nei cementifici. Non è stato, infatti, ancora adottato uno schema di decreto del Presidente della Repubblica recante la disciplina dell'utilizzo del CSS, in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali, in cementifici soggetti al regime dell'autorizzazione integrata ambientale, in attuazione dell'art. 214, comma 11, TUA348. Sotto questo profilo, dunque, si ritiene opportuno,

innanzitutto, richiamare nuovamente il Parlamento sulla necessità di adottare con celerità tutti i decreti attuativi necessari per evitare che a livello locale i criteri in base ai quali il CSS da “rifiuto” diventa un “combustibile” (per cementifici e centrali elettriche) vengano interpretati e applicati in modo tale da ostacolare la creazione di nuovi sbocchi per tale combustibile e l’effettiva apertura di tale filiera.”

L’adozione di misure normative finalizzate all’utilizzo del CSS anche nei cementifici o nelle centrali termoelettriche è altamente auspicabile, al fine di fornire concretamente nuovi sbocchi di mercato a tale combustibile ed evitare che l’evoluzione di tale mercato verso una struttura più concorrenziale non determini effetti collaterali indesiderabili, come un eccessivo ricorso alla discarica e una riduzione dell’attività di avvio a riciclo. Ma al fine di aprire questo nuovo mercato appare imprescindibile anche fornire agli operatori adeguati incentivi economici. Pertanto, il proposto allentamento del principio di prossimità che consenta l’instaurazione di un rapporto di concorrenzialità tra impianti di TMB, che conduca ad un abbassamento del prezzo dell’attività di trattamento e, di conseguenza, del prodotto di tale attività, appare fondamentale in tal senso.

Per incentivare lo sviluppo di meccanismi di mercato nelle fasi a valle della raccolta indifferenziata, è auspicabile che venga adottato un approccio basato sulla “concorrenza tra diverse forme di gestione” dei rifiuti urbani, nel rispetto dell’obiettivo “discarica zero”. Ciò appare conseguibile rendendo più conveniente l’accesso ai TMB e ai TMV (n.d.r. termovalorizzatori) mediante l’allentamento del vincolo di prossimità e la progressiva deregolamentazione dei TMB (ad esempio, prevedendo che i loro servizi vengano assegnati attraverso l’effettuazione di gare a livello regionale organizzate dai soggetti affidatari del servizio di raccolta), nonché la promozione dello sviluppo di nuovi sbocchi per i TMB (come l’utilizzo dei combustibili CSS per i cementifici). Parallelamente, sarebbe auspicabile l’adozione di interventi fortemente disincentivanti sulle discariche (ecotasse).

Sulla base di quanto sopra riportato, l’AGCM considera pertanto auspicabile lo sviluppo della filiera dei CSS che oggi incontra forti opposizioni a livello locale. Inoltre, l’AGCM considera necessaria l’emanazione di un DPR (citato nel capitolo 2), che possa colmare alcune lacune lasciate dal D.M. 22/2013. Tale decreto e il successivo DM del 20 marzo

2013 (che inserisce i CSS End of Waste nell'elenco dei combustibili convenzionali utilizzabili dall'industria)², a giudizio del Comitato, appaiono direttamente applicabili alla produzione e all'utilizzo di CSS End of Waste e perciò non richiederebbero ulteriori regolamenti attuativi, ad eccezione della chiara definizione della qualificazione giuridica degli impianti che utilizzino CSS "end-of-waste" ai fini dell'applicazione della disciplina della parte II del D. Lgs. 152/06 e s.m.i.

Giova ricordare che lo schema di DPR in questione, citato sia nella proposta di legge della Regione Emilia Romagna sia nell'indagine AGCM, conteneva disposizioni che definivano "modifica non sostanziale" ai fini del rilascio delle AIA l'utilizzo di CSS End of waste in cementifici già autorizzate al recupero di energia da rifiuti speciali non pericolosi.

6.3 Notizie di stampa

Su tutto il territorio nazionale la stampa locale ha dedicato ampio spazio la tema CSS. L'elenco non esaustivo che segue raccoglie i principali articoli di stampa provenienti dai media locali e strettamente legati alla richiesta di utilizzo di CSS da parte di impianti (cementerie) ubicati sul territorio. Data l'attualità del tema sono stati riportati in elenco gli articoli del 2017:

- **"Libertà"** del 14/01/2015: *Carbonext- CSS nella cementeria di Vernasca (PC)*
- **"Libertà"** del 15/01/2015: *Opposizione al progetto di usare il carbonext, combustibile solido secondario (CSS)*
- **"Libertà"** del 14/02/2015: *Comitati Valdarda contro i CSS*
- **"Il Quotidiano di Sicilia"** dell'11/03/2015: *Energia termica dai rifiuti, css non aumentano emissioni di CO₂ Attesa relazione del comitato di Vigilanza sul combustibile solido secondario*
- Il **"Giornale dell'Umbria"** dell'8/4/2015: *Tre impianti per produrre CSS "Apriamo ai privati". Adeguamento del Piano gestione rifiuti*
- **"Il Mattino"** del 05/06/2015: *De Luca: Le ecoballe bruciate nei cementifici. L'incontro con i sindaci della Terra dei fuochi: si parte subito, mai più roghi*
- **"La Gazzetta di Basilicata"** del 15/10/2015: *Istanza per l'utilizzo di CSS nella cementeria di Italcementi*

² DECRETO 20 marzo 2013: "Modifica dell'allegato X della parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni, in materia di utilizzo del combustibile solido secondario (CSS). (GU 2/04/2013)

- ***“La Gazzetta di Basilicata”*** del 16/10/2015: richiesta di rinvio autorizzazione ai CSS
- ***“La Repubblica Palermo”*** del 3/5/2016: *CSS e dati AITEC*
- ***“Il Gazzettino Padova”*** del 22/9/2016: *NO CSS a Monselice (PD)*
- ***“La Nuova del Sud”*** del 02/11/2016: *“Così il cementificio di Barile (PZ) diventa un inceneritore camuffato*
- ***“Il Mattino di Padova”*** del 30/11/2016: *Rinvio di 3 mesi dell’iter per i CSS*
- ***“Corriere del Veneto”*** del 1/12/2016: *No CSS a monselice*
- ***“Il Centro”*** del 17/10/2017: *Tutto pronto per l’impiego dei CSS a Cagnano (AQ)*
- ***“La Gazzetta del Mezzogiorno Matera”*** del 23/11/2017: *il M5s contrario al rinnovo di AIA dell’Italcementi.*
- ***“Roma Basilicata”*** del 14/11/2017: *A Matera la Regione scelga o cultura o CSS*
- ***“L’Eco di Bergamo”*** del 7/12/2017: *No ai CSS il caso arriva in parlamento*

7. Pagina web del sito del MINAMBIENTE

Il comitato ha tra i suoi compiti quello di intraprendere le iniziative idonee a portare a conoscenza del pubblico informazioni utili in relazione alla produzione e all'utilizzo del CSS-Combustibile. A tale scopo ha promosso un sito web all'interno del sito istituzionale www.minambiente.it, attivo dal 13 ottobre 2016. All'interno delle pagine sono riportate informazioni relative alla costituzione del Comitato, alle attività svolte e le informazioni utili relative a definizione, classificazione, specificazione del CSS in accordo con la normativa tecnica nazionale e internazionale.

Nella seguente figura è riportata la struttura della pagina web dedicata.

<http://www.minambiente.it/comitato-css>



 **MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE**

Acqua Aria Energia Natura Territorio

HOME IL MINISTRO ▾ MINISTERO ▾ AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE ▾ UFFICIO STAMPA

Comitato CSS

COMITATO CSS

- > Il comitato
- > Attività
- > La Relazione Annuale
- > La normativa tecnica
- > La legislazione nazionale e comunitaria
- > Definizioni
- > Contatti

8. Conclusioni

Nel corso del biennio 2015-2016 sono stati avviati confronti diretti con organi istituzionali e consorzi, finalizzati a diffondere le informazioni a tutti i soggetti interessati alle attività di controllo, certificazione, produzione e utilizzo, anche promuovendo protocolli d'intesa per rendere più efficace l'attuazione del DM 22/2013.

La realizzazione della pagina web del Comitato CSS sul sito del Ministero dell'Ambiente, permette di soddisfare le esigenze crescenti che pervengono al comitato di ottenere informazioni e dati relativi al comparto CSS combustibile. Ivi verranno implementate le funzioni di monitoraggio, programmazione e controllo previste dalla normativa vigente.

I vari documenti citati hanno evidenziato una scarsa conoscenza delle procedure previste dal DM 22/2013 e dalla norma UNI EN 15359 che ne è stata il presupposto. Nella maggior parte dei casi le discussioni sono originate da pregiudizi strumentali che tendono a screditare la possibilità di impiegare il CSS combustibile come se da tale pratica potessero derivare gravi rischi per la salute e l'ambiente in generale. Tali pregiudizi non esistono in concreto in quanto i limiti alle emissioni degli impianti che utilizzino CSS combustibile sono i medesimi cui sarebbero soggetti gli impianti se utilizzassero rifiuti, ed anzi, l'utilizzo del CSS combustibile garantisce sull'uso di un combustibile secondario con proprietà superiori. Ove, poi, venissero sostituiti combustibili convenzionali sarebbero imposti limiti alle emissioni sensibilmente più stringenti. In ogni caso il Comitato è orientato a discutere con tutti i portatori d'interesse i vari casi specifici per chiarire quali siano le condizioni che rendano possibile l'uso di combustibili secondari senza entrare nelle competenze degli organi regionali cui unicamente competono le scelte di programmazione e pianificazione nel settore dei rifiuti e dell'energia, ravvisando che in altri paesi i CSS sono utilizzati ormai da decenni senza che siano emerse specifiche criticità.

Lo scopo del comitato è anche di agevolare la diffusione di una corretta informazione dell'opinione pubblica e delle autorità competenti, sulla base della letteratura tecnica e scientifica, orientando anche le autorità governative nell'assunzione di decisioni di rilevanza nazionale.

Il Comitato è convinto che un'effettiva partecipazione nelle decisioni riguardanti il rischio sanitario e ambientale consenta una migliore legittimazione delle decisioni e migliori risultati attuativi. Tale principio è affermato anche nella disciplina europea su VIA e VAS e

deve essere, perciò, sempre osservato come principio generale per la condivisione di scelte territoriali nelle quali possono essere coinvolti anche cittadini, soprattutto quando questi non ne percepiscono alcun vantaggio ma, anzi, un'espropriazione di diritti fondamentali. È per questo che tale consapevolezza porta a una sempre minore disponibilità alla delega d'importanti decisioni alle autorità il cui virtuosismo è risultato negli anni piuttosto discutibile.

Il rapporto attuale e quello precedente hanno posto in evidenza lo stato del DM 22/2013, per il quale il comitato ha suggerito alcune modifiche utili a renderne più efficace l'attuazione.