

DL Ambiente N. 1272 Osservazioni e proposte

Sommario

Quadro normativo.....	1
Gli effetti sulle filiere connesse all’uso del legno	1
Conclusioni e proposta di emendamento.....	2

Gestione del verde fuori foresta: un’opportunità di economia circolare

AIEL è l’Associazione delle imprese che operano lungo la filiera legno-energia: con oltre 500 soci tra produttori, distributori, costruttori di tecnologia e progettisti, da oltre venti anni si occupa di promuovere la corretta e sostenibile valorizzazione energetica dei biocombustibili di origine agricola e forestale.

Quadro normativo

Gli articoli n. 184-bis e 185 del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale” rappresentano in Italia il fondamento normativo per la gestione dei residui agricoli, forestali e di manutenzione del verde. Nonostante dal 2016 si siano avvicinati posizionamenti ondivaghi sulla disciplina, più di recente e fino al 3 agosto 2023 si era giunti a un’interpretazione di equilibrio che prevedeva:

- l’esclusione dal campo di applicazione dei rifiuti dei residui derivanti dalle attività agricole e forestali riutilizzati in agricoltura o per la produzione di energia;
- la possibilità di classificare come sottoprodotti sfalci e potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico o privato, ricorrendo alle condizioni dell’articolo 184-bis.

Tale interpretazione è stata nuovamente messa in discussione a seguito delle risposte a due interpellanti, rilasciate entrambe il 3 agosto 2023 dalla Direzione Generale Economia Circolare del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, che presentavano conclusioni divergenti. Infatti, in uno dei due interpellanti il Ministero sembrava sostenere che l’attività di manutenzione non possa essere considerata un processo produttivo, facendo quindi venir meno la qualifica di “residuo di produzione” che rappresenta uno dei requisiti normativi richiesti per rientrare fra i sottoprodotti. Nell’altro, veniva di fatto avanzata la posizione opposta.

In tale clima di incertezza i portatori di interesse, tramite le proprie organizzazioni di rappresentanza, tra cui Aiel, hanno richiesto l’avvio di un tavolo di confronto in seno al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica il quale, per fare chiarezza, ha presentato un interpellante di chiarimento alla Commissione europea che, a sua volta, con la risposta n. 3078471 del 26 aprile 2024 sembra aver voluto aderire ad un’interpretazione restrittiva della nozione di sottoprodotto, sulla base della quale dovrebbero essere qualificati come rifiuti anche i residui derivanti dalla manutenzione del verde costituiti da sfalci e potature del legno.

Gli effetti sulle filiere connesse all’uso del legno

In Italia, come in altri Paesi europei, i residui legnosi derivanti dalla manutenzione del verde pubblico sono attualmente e principalmente impiegati come sottoprodotti nella produzione di energia (ad es. impianti a biomasse legnose). Pertanto, l’interpretazione avanzata dalla Commissione europea, sebbene non definitiva, suscita forte preoccupazione fra gli operatori della filiera legno-energia e fra le imprese agricole e forestali che comunemente svolgono attività di manutenzione del verde approvvigionando impianti locali. Infatti, se confermata, renderebbe non a norma molti, se non tutti, gli impianti nazionali di produzione di energia da fonti rinnovabili che attualmente impiegano i residui delle potature come sottoprodotti e che non sono autorizzati alla gestione dei rifiuti. Inoltre, condizionerebbe il mercato di approvvigionamento del cippato (legno in

scaglie), riducendone l'offerta a fronte di una domanda in crescita, aumentando il prezzo del biocombustibile e riducendo la competitività degli impianti di teleriscaldamento.

Per dare un ordine di grandezza del potenziale di approvvigionamento, si stima una disponibilità pari a 950.000 tonnellate annue di materiale legnoso proveniente dalla gestione (potature/abbattimenti) del patrimonio arboreo di parchi e giardini, senza tener conto dei residui legnosi derivanti dalla gestione del territorio, il cosiddetto «fuori foresta», che comprende la gestione di eventi metereologici, la manutenzione dei viali alberati, la pulizia degli alvei fluviali e il legname spiaggiato e/o fluitato. L'accumulo di legname in alveo rappresenta un rischio enorme in molti territori, soprattutto nel più ampio scenario della crisi climatica in atto, ed è stato concausa delle devastazioni conseguenti alla recente alluvione in Romagna. A tale proposito, si rammenta che l'interpretazione restrittiva di sottoprodotto rende di fatto inapplicabile quanto disposto dalla Legge 29 dicembre 2022 n. 197, ossia la Legge di bilancio per l'anno finanziario 2023, che all'art. 1, comma 443, apre alla possibilità di recuperare il legname fluitato disponendo che “al fine di contenere i consumi energetici, di promuovere la produzione di energia dalla biomassa legnosa e l'autoconsumo nonché di prevenire il dissesto idrogeologico nelle aree interne, è consentita agli imprenditori agricoli la raccolta di legname depositato naturalmente nell'alveo dei fiumi, dei torrenti, sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, in seguito a eventi atmosferici o meteorologici, mareggiate e piene”. A questa legge è poi seguito anche il Decreto 10 marzo 2023 del Masaf, successivamente modificato dal Decreto 15 maggio 2024 che prevede che la raccolta di legname sia consentita sempre, e non soltanto in seguito a eventi atmosferici o metereologici.

A partire dagli eventi catastrofici, purtroppo sempre più frequenti, e dai residui legnosi provenienti dal “fuori foresta”, il valore del potenziale di approvvigionamento in Italia è di poco inferiore ai 3 milioni di tonnellate annue. Tenendo conto che per un Comune il costo attuale di smaltimento è pari a 60 euro/t, per i Comuni in aggregato il costo evitato oscillerebbe tra i 150 e i 180 milioni di euro, sino ad un possibile guadagno di 45 milioni di euro distribuito lungo la filiera locale.

Da ultimo, l'interpretazione fornita dalla Commissione europea, nel sostenere che i residui della manutenzione del verde non rientrano tra le esclusioni dei rifiuti, sembra completamente ignorare che la stessa Direttiva di riferimento esclude espressamente dal campo di applicazione dei rifiuti i residui agricoli e forestali reimpiegati in attività agricola o per la produzione di energia.

Conclusioni e proposta di emendamento

Nel sottolineare che, come indicato nella stessa nota europea, l'interpretazione della normativa comunitaria compete esclusivamente alla Corte di Giustizia europea e che solo essa è vincolante, la scrivente associazione Aiel si fa promotrice di un'azione parlamentare attraverso la presentazione di un emendamento per chiarire definitivamente la possibilità di impiego come sottoprodotti dei residui derivanti dalle attività di manutenzione del verde, nel rispetto dei requisiti dell'art.184 bis del Testo Unico Ambientale.

In un'ottica di economia circolare e promozione delle fonti rinnovabili, è necessario chiarire che i residui di manutenzione del verde, agricoli non più destinati al consumo umano, possono essere considerati sottoprodotti se impiegati in altri cicli produttivi, come la produzione energetica, senza rischi ambientali. La norma ribadisce però che i residui contaminati o che necessitano di cernita devono essere trattati come rifiuti, richiamando l'articolo 185 del Codice dell'Ambiente.

L'emendamento proposto mira a risolvere queste incertezze, che attualmente scoraggiano l'applicazione della qualifica di sottoprodotto, portando alla gestione come rifiuti di materiali che potrebbero essere valorizzati come sottoprodotti in un'ottica di economia circolare. Inoltre, chiarisce che le attività di gestione e manutenzione del verde, pubblico e privato, sono attività economiche produttive. Non da ultimo, l'emendamento è finalizzato a garantire l'utilizzo a fini energetici del così detto “legname fluitato” che l'interpretazione restrittiva di sottoprodotto rende di fatto inapplicabile.

Il testo dell'emendamento è in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea che ha ampliato il concetto di "residuo di produzione" anche a quelli di consumo e di estrazione, affermando che non è giustificato trattare come rifiuti i materiali destinati a un uso vantaggioso, ed è inoltre coerente con le normative europee sulla sostenibilità e il principio DNSH (Do No Significant Harm), favorendo la riduzione dei rifiuti e l'uso di biomassa residuale per la produzione di energia rinnovabile, riducendo al contempo l'inquinamento e proteggendo la biodiversità.

Il comma 2 chiarisce infine i dubbi interpretativi sulla possibilità di conferire i residui del verde privato ai centri di raccolta comunali, anche se trasportati da giardinieri o manutentori, conformandosi alla Direttiva comunitaria 2008/98/CE. Il comma 3, invece, consente ai centri comunali, previa convenzione, di accettare anche rifiuti speciali e assimilabili agli urbani, risolvendo così le attuali difficoltà operative. Inoltre, si prevede la revisione del Decreto ministeriale 8 aprile 2008 per adeguarlo alle modifiche normative sopraggiunte.

Tutto ciò premesso, il testo dell'emendamento avanzato da Aiel risulta formulato come di seguito.

All'articolo 4, dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti: <<2-bis. Ferma restando, ai fini della qualifica di sottoprodotto, la dimostrazione dei requisiti indicati all'articolo 184-bis, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, ai fini e per gli effetti della lettera a) del medesimo comma 1, rientrano nella nozione di sostanza o oggetto derivante da un processo di produzione i residui derivanti da attività estrattive, di demolizione, di consumo e da processi produttivi, ivi incluse le attività di manutenzione, cura e gestione del verde e gestione forestale, quelle di servizio o manutenzione non necessariamente finalizzate alla produzione o alla funzionalità di un bene materiale, nonché i prodotti agricoli ed alimentari invenduti o inadeguati, in quanto non più destinati o non destinabili al mercato o al consumo umano. Restano esclusi dal campo di applicazione dei rifiuti, secondo quanto disposto dall'articolo 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, i residui prodotti nell'ambito delle attività di cura e gestione del verde e selvicolturali svolti da imprese e cooperative agricole e forestali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 e restano comunque qualificati come rifiuti i residui derivanti da attività di manutenzione del verde e di sfalcio che risultano contaminati con materiali misti e che necessitano di preventiva cernita ai fini del loro impiego.

2-ter. All'articolo 183, comma 1, lettera b-ter, il punto 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, è sostituito come segue: "rifiuti biodegradabili di giardini e parchi".

2-quater. All'articolo 183, comma 1, lettera mm), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, dopo le parole: "di recupero e trattamento" sono aggiunte le parole "ovvero di rifiuti speciali previa comunicazione o convenzione con il gestore." Ai fini indicati, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica procede all'aggiornamento delle previsioni del decreto ministeriale 8 aprile 2008, recante "Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato", in modo da assicurare il conferimento dei rifiuti urbani e dei rifiuti simili agli urbani, come definiti agli articoli 183 e 184 e di rifiuti speciali conferiti su richiesta o previa comunicazione o convenzione con il gestore>>.