

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(all. "2" alla Direttiva P.C.M. 16 febbraio 2018)

Provvedimento: Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da Prodotti Assorbenti per la Persona (PAP) ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".)

Amministrazione competente: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Referente dell'Amministrazione competente: Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il presente decreto è finalizzato ad attuare quanto previsto ai sensi dell'art. 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto nell'ordinamento italiano – in conformità all'art. 6, comma 4, della direttiva 2008/98/CE – con il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, con cui è stata recepita la predetta direttiva. Nello specifico si disciplina la cessazione di qualifica di rifiuto dei tre materiali che esitano a valle di un trattamento specifico dei rifiuti dei prodotti assorbenti per la persona (PAP) se sono verificati i criteri fissati nel decreto-.

I prodotti assorbenti per la persona sono costituiti da un involucro in plastica che contiene cellulosa e polimero superassorbente PAP. Allo stato attuale dopo il loro uso, i rifiuti che si originano sono smaltiti nella frazione secca residua che segue, per lo più, due strade: la discarica e la termovalorizzazione.

Da studi e test effettuati si è visto che anche per questa frazione merceologica è possibile, a valle di un trattamento specifico, il riciclo dei tre costituenti per il successivo utilizzo in applicazioni specifiche.

L'attuazione porterebbe alla sottrazione di circa 900.000 tonnellate annue di rifiuti da PAP dal collocamento in discarica e/o nel termovalorizzatore. Al contempo, si assisterebbe al riutilizzo di materiali riciclati in luogo di quelli vergini, con evidenti benefici ambientali ed economici.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

In Italia ogni anno si producono circa 900.000 tonnellate di rifiuti da PAP che vengono generalmente raccolte insieme al secco residuo e smaltite in discarica (per il 65%, elaborazione dati ISPRA) e /o presso sistemi di incenerimento (35%, elaborazioni dati ISPRA).

Tenuto conto della particolare specificità e natura dei PAP postconsumo qualificati quale rifiuto, l'unica possibilità di recupero del materiale che ne deriva a valle di trattamento, è costituita dal processo di cessazione della qualifica di rifiuto (end of waste).

I problemi principali affrontati hanno riguardato per lo più aspetti sanitari ed ambientali; per tali aspetti il supporto fornito dagli istituti scientifici ISPRA e ISS ha permesso di superare le criticità e si è giunti a definire dei criteri microbiologici, chimici e fisici di cessazione di qualifica di rifiuti, che fissano alti standard di sicurezza per la salute umana e l'ambiente.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

L'obiettivo prioritario perseguito con il presente intervento normativo è stato la definizione di criteri tecnici e sanitari affinché la produzione della cellulosa, del polimero SAP e delle plastiche eterogenee a base di poliolefine, derivante dal trattamento di rifiuti da PAP, ivi comprese le fasi propedeutiche quali raccolta e trasporto, avvenga senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente e, in particolare, senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora, causare inconvenienti da rumori e odori, danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.

I benefici ambientali ed economici raggiungibili attraverso il recupero dei rifiuti da PAP post-consumo possono essere riassunti come segue:

- maggior ricorso alle operazioni di recupero e minor ricorso allo smaltimento nelle discariche anche in funzione degli obiettivi della nuova direttiva europea in tema di discariche che riduce la percentuale di rifiuti in discarica al 10%,
- riduzione delle emissioni di CO₂, in linea con la direttiva 2003/87/CE e il Protocollo di Kyoto;
- istituzione di una gestione efficace dei rifiuti, in grado di contribuire a fornire delle soluzioni ambientalmente ed economicamente valide per risolvere la situazione di emergenza rifiuti in molte regioni italiane. La valorizzazione dei rifiuti dovrebbe tradursi per il cittadino in un concreto vantaggio in termini di riduzione della tassa sullo smaltimento dei rifiuti;
- utilizzo del valore economico ed ambientale intrinseco della miscela di plastiche a base di poliolefine, della cellulosa e del SAP, che saranno reinseriti, previa effettuazione di operazioni di recupero condotte nel rispetto di elevati standard ambientali, nel circuito economico, in linea con l'obiettivo dell'Unione europea di creare una società del riciclo (cfr. Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste);
- promozione dello sviluppo di un'industria del recupero di alta qualità in grado di competere, anche sui mercati esteri, con i concorrenti stranieri e generare una maggiore confidenza del mercato nella qualità del materiale recuperato;
- riduzione del consumo di risorse naturali attraverso l'utilizzo della cellulosa, il polimero SAP e la miscela di plastiche eterogenee a base di poliolefine in sostituzione degli analoghi materiali vergini, in conformità con la Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Gli indicatori scelti discendono dall'analisi dei *MUD* che, ai sensi della normativa vigente, il produttore è tenuto a trasmettere ogni anno. Nel Modello di dichiarazione infatti sono contenute le informazioni inerenti alla tipologia e alle quantità di rifiuti da PAP in ingresso all'impianto, alla tipologia e alle quantità di cellulosa, di SAP e di plastiche eterogenee prodotte dall'impianto, alla tipologia e alle quantità di rifiuti derivanti dal processo di produzione della cellulosa, del SAP e

delle plastiche eterogenee, ed infine, i dati identificativi degli utilizzatori a cui il produttore ha ceduto la cellulosa, il SAP e le plastiche eterogenee e le relative quantità conferite.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Tenuto conto della particolare specificità e natura dei PAP postconsumo qualificati quale rifiuto, l'unica possibilità di recupero del materiale stesso è costituita dal processo di cessazione della qualifica di rifiuto (end of waste). Non sono state valutate, pertanto, opzioni alternative dovendosi ritenere l'intervento regolatorio in parola vincolato alla stregua della previsione di cui all'articolo 184-ter, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L'opzione di non intervento non è stata presa in considerazione in quanto la disciplina proposta con il regolamento in questione contiene disposizioni relative alla "cessazione della qualifica di rifiuto" ovvero la realizzazione di un processo attraverso il quale il materiale risultante da un'operazione di recupero potrà nuovamente essere introdotto sul mercato ed essere in grado di competere con le materie prime vergini.

Inoltre, nel procedimento di valutazione dell'opzione di non intervento è stata evidenziata la valenza ambientale dell'EoW data dal fatto che esso rappresenta una misura concreta per realizzare, come vuole l'Europa, una società del riciclo e recupero, ossia un'economia circolare. La cessazione della qualifica di rifiuto consentirebbe, altresì, di ridurre in modo consistente il conferimento in discarica di tale tipologia di rifiuto che, allo attuale, rappresenta la destinazione finale principale. Infatti, in Italia ogni anno si producono circa 900.000 tonnellate di rifiuti da PAP che vengono generalmente raccolte insieme al secco residuo e smaltite in discarica (per il 65%, elaborazione dati ISPRA) e/o presso sistemi di incenerimento (35%, elaborazioni dati ISPRA).

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

L'intervento è frutto di un'attenta valutazione delle conseguenze che vengono a porsi anche sotto un profilo pratico. Allo stato attuale, i rifiuti da PAP vengono conteggiati nella frazione secco residuo (indifferenziata), invece l'intervento regolatorio consentirà di conteggiare tali rifiuti nella raccolta differenziata contribuendo all'aumento della percentuale e, conseguentemente, al raggiungimento degli obiettivi normativamente fissati.

Non risultano svantaggi dall'opzione prescelta, al contrario, a condizione che ne vengano rispettati i criteri stabiliti, l'intervento normativo porterà i materiali ad uscire dallo *status* giuridico di rifiuto e, pertanto, contribuirà non solo a creare l'auspicata società del riciclo e perseguire gli obiettivi dell'economia circolare, ma consentirà di ridurre il consumo di risorse naturali e materie prime. A tali aspetti va a sommarsi il fatto che 900.000 tonnellate di rifiuti saranno sottratte al collocamento in discarica o all'incenerimento.

4.2 Impatti specifici

Le micro, piccole e medie imprese potranno essere autorizzate al recupero della cellulosa, del SAP e delle plastiche eterogenee a base di poliolefine provenienti dal trattamento di prodotti

assorbenti per la persona post-consumo da effettuarsi attraverso operazioni di recupero idonee alla trasformazione dei rifiuti stessi in materiali/prodotti “end of waste”. E’ garantita, dunque, l’apertura al mercato di tutte le tipologie di imprese operanti.

4.3 Motivazione dell’opzione preferita

L’intervento rappresenta l’attuazione della delega legislativa di cui all’articolo 184-ter D. Lgs. n. 152/2006 a mente del quale i criteri specifici che devono essere soddisfatti affinché un rifiuto cessi di essere qualificato come tale sono adottati, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto, attraverso uno o più decreti del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tale previsione normativa recepisce nell’ordinamento nazionale quanto previsto in ambito europeo e, segnatamente, all’articolo 6, paragrafo 4 della Direttiva 2008/98 che riconosce agli Stati membri, se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, la possibilità di decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile.

In mancanza di criteri specifici per il rifiuto codice EER relativo ai prodotti assorbenti per la persona non è incentivata la raccolta dedicata. L’introduzione della norma regolamentare per la fine rifiuto delle plastiche, cellulosa e superassorbente di cui sono costituiti i prodotti assorbenti per la persona renderà economicamente sostenibile la raccolta dedicata e quindi aumenterà gli obiettivi di raccolta differenziata

5. MODALITA’ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

L’effettiva attuazione del presente regolamento non potrà prescindere dal comportamento responsabile dei soggetti destinatari dell’intervento, ossia le Autorità competenti al rilascio dei provvedimenti autorizzatori degli impianti nonché gli operatori del settore.

Il regolamento è comunicato alla Commissione europea ai sensi dell’articolo 5 della direttiva 2015/1535.

Il provvedimento verrà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell’intervento regolatorio.

5.2 Monitoraggio

Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione sono costituiti dai dati e dalle informazioni trasmesse dagli operatori.

Sono applicati gli ordinari metodi statistici per la misurazione dell’effettività dell’adeguamento agli adempimenti da parte dei soggetti obbligati.

Inoltre, ai sensi dell’art. 208 comma 17 bis e art. 214 comma 9 del D. lgs. 152/2006 i soggetti obbligati inviano i dati relativi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi del presente schema di decreto al Catasto rifiuti di cui all’art. 189 del d. lgs 152/2006.

Il Catasto in parola ha sede presso ISPRA che cura l’inserimento dei dati in un elenco nazionale accessibile al pubblico.

I gestori degli impianti inoltre hanno l'obbligo della compilazione ed invio del modello di dichiarazione unica ambientale (MUD).

Tutti i dati di cui sopra sono elaborati annualmente da ISPRA e pubblicati nel Rapporto annuale rifiuti.

A cura del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista VIR, nella quale verrà verificata l'efficacia dell'intervento attraverso l'analisi dei dati relativi dei Mud.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

I destinatari delle disposizioni sono le autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni e i tutti gli "stakeholders" lungo la filiera di riferimento. Sui contenuti del regolamento si sono svolte numerose riunioni tecniche del gruppo di lavoro costituito dalla Direzione generale RIN, Segreteria tecnica del Ministro, Fater spa, Ispra e ISS. Inoltre, nel procedimento istruttorio sono state coinvolte le Regioni chiamate a formulare osservazioni circa lo schema di decreto.

In merito alla sussistenza delle condizioni di cui all'art. 184-ter, ed in particolare per la valutazione degli impatti su ambiente e salute umana, si evidenzia che, a seguito dell'istruttoria effettuata unitamente ad ISPRA e ISS, i due istituti hanno espresso tre pareri successivi che hanno consentito l'elaborazione di un testo condiviso nel quale tutte le prescrizioni sono state in toto recepite e puntualmente riportate nel regolamento de *quo*.

Infine, rispetto alla condizione di cui all'articolo 184-ter, comma 1, lett. b), il Ministero, in fase istruttoria, ha acquisito documentazione idonea a dimostrare l'esistenza di un solido mercato rispetto ai tre materiali che esitano a valle dell'attività di recupero dei PAP.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

In merito alla sussistenza delle condizioni di cui all'art. 184 ter, ed in particolare per la valutazione degli impatti su ambiente e salute umana, si evidenzia che, a seguito dell'istruttoria effettuata l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e l'Istituto superiore di sanità (ISS) hanno espresso tre pareri successivi uno all'altro.

Nei pareri rilasciati gli Istituti tecnici hanno formulato talune osservazioni che sono state istruite e vagliate dal Ministero qui di seguito si riportano i passaggi più importanti.

In particolare, con il primo parere del 27 giugno 2017, ISPRA ha posto in evidenza l'estrema difficoltà, nel caso di assorbenti igienici conferiti da utenze domestiche, di poter escludere a priori la pericolosità degli stessi. Di tale rilievo si è tenuto ovviamente conto; conseguentemente, è stato previsto nel regolamento ministeriale che con riferimento al codice *150203 assorbenti, materiali filtranti, stracci e indumenti protettivi, diversi da quelli di cui alla voce 15 02 02* si accetteranno in impianto i rifiuti con tale codice solo se provenienti da raccolte urbane differenziate dedicate e scarti delle attività di produzione di PAP con esclusione dei PAP realizzati con materiali biodegradabili.

Pertanto sarà cura dei comuni/ATO attivare raccolte differenziate dedicate di tali rifiuti come avviene per le altre frazioni raccolte in modo differenziato (carta, plastica, vetro, alluminio ecc.).

In relazione alla frequenza dei controlli in ingresso si precisa che, a valle dell'istruttoria, si è pervenuti a stabilire che nel primo anno di operatività dell'impianto avverranno, con la frequenza di almeno una volta ogni sei mesi e, successivamente, di almeno una volta all'anno. Tali controlli analitici sono volti a verificare che il contenuto di materiale estraneo, inteso come materiale diverso da PAP, non assorbente o non plastico sia inferiore o uguale al 5% e che il rifiuto non sia pericoloso secondo i criteri stabiliti dalla normativa sulla classificazione dei rifiuti.

L'attestazione della conformità al Regolamento Reach dei materiali ottenuti si ottempera mediante la dichiarazione di conformità dell'impianto di cui all'art. 5 del decreto e comunque l'impiego dei materiali ottenuti per applicazioni manifatturiere deve essere conforme alle seguenti normative:

a. del Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare e del Regolamento (CE) 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004, riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari;

b. della Direttiva 93/42/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, come modificata dalla Direttiva 2007/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007 sui dispositivi medici;

c. della Direttiva 2009/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, sulla sicurezza dei giocattoli, recepita dal decreto legislativo 11 aprile 2011, n. 54, e del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, sulla sicurezza generale dei prodotti in relazione ai prodotti per la puericoltura;

d. del Regolamento (CE) 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, sui prodotti cosmetici,

e. del regolamento (CE) n. 2003/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, relativo ai concimi.

Nel secondo parere ISPRA del 1 agosto 2017 una criticità su cui si è ritenuto opportuno procedere ad un focus particolare, è stata quella relativa alla proposta tecnica EUR 24789 EN-2011 nella quale l'orientamento delineato in sede europea era quello di evitare la produzione di materiale EoW a partire da specifiche tipologie di rifiuti ivi inclusi quelli sanitari e quelli utilizzati per l'igiene personale. Tale posizione è del 2011, per cui come in tutte le questioni tecniche, l'innovazione tecnologica ha portato al superamento di questo indirizzo, visto che negli anni successivi si sono messi a punto impianti e sperimentazioni volte a recuperare tale frazione.

L'impianto sperimentale utilizzato come riferimento per la predisposizione dello schema proposto per la cessazione di qualifica di rifiuto dei materiali recuperati dai PAP è il primo in Europa. Giova sottolineare che la tecnologia per il riciclo dei materiali PAP è stata validata in esperienze pluriennali, e che l'esigenza – da parte dei cittadini come delle amministrazioni – di prevedere la raccolta differenziata ed il riciclo dei PAP si sta da tempo palesando a livelli sempre crescenti in vari altri paesi europei, quali i Paesi Bassi, la Gran Bretagna, la Spagna, la Francia ed il Belgio, nonché, fuori Europa, in paesi quali Israele, Giappone e Stati Uniti d'America. La stessa Commissione Europea ha scelto il riciclo dei PAP basato su tecnologia italiana come caso studio di eccellenza al Tallinn Eco-Innovation Forum del 2016.

In relazione al III parere ISPRA del 7 febbraio 2018 si rilevavano criticità legate alle modalità di sterilizzazione. Un confronto con ISS, ISPRA e dallo studio di letteratura sull'argomento ha

permesso di determinare che i criteri microbiologici sono soddisfatti se i rifiuti sono sottoposti ad un ciclo di sterilizzazione eseguito in ottemperanza alle norme UNI EN ISO 17665-1, UNI CEN ISO/TS 17665-2, UNI EN 285, UNI EN ISO 11138-1 e UNI EN ISO 11138-3, fermo restando la necessità di adottare procedure che garantiscano, all'interno della camera di sterilizzazione, l'apertura dei contenitori dei PAP e l'omogeneizzazione dei materiali trattati, in modo da consentire la perfetta penetrazione del vettore sterilizzante in ciascun punto di materiale durante la fase di sterilizzazione.

Tali norme sono quelle relative alle modalità costruttive delle sterilizzatrici, al processo di sterilizzazione (tempi di contatto, temperatura, vettore sterilizzante, ecc) nonché agli indicatori biologici che si utilizzano nella sterilizzazione in campo chirurgico per cui i criteri fissati garantiscono un elevato standard sanitario dei materiali.

Anche la scelta dell'inattivazione della crescita delle spore di *Geobacillus Stearothermofilus* quale indicatore biologico garante dell'avvenuta sterilizzazione testimonia gli alti standard sanitari del processo di sterilizzazione, in quanto è comunemente utilizzato come organismo campione per gli studi di validazione della sterilizzazione e per le verifiche periodiche dei cicli di sterilizzazione.