Numero 00938/2020 e data 22/05/2020 Spedizione

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 21 maggio 2020

NUMERO AFFARE 00459/2020

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Schema di regolamento recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della componente inerte dei rifiuti da spazzamento stradale, ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione, in data 5 maggio 2020, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppe Rotondo;

Premesso

Lo schema di regolamento individua, sulla base della delega contenuta nell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente), i criteri nel rispetto dei quali la componente inerte dei rifiuti da spazzamento stradale, a valle di apposito trattamento e se soddisfa i requisiti stabiliti nello schema stesso, cessa di essere qualificata come rifiuto, per essere reintrodotta nel ciclo economico come inerte da recupero.

L'art. 184-ter del Codice dell'ambiente rappresenta un passo fondamentale verso l'economia circolare. In base a tale articolo, un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfino i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni.

Il comma 2 del citato art. 184-ter dispone che i criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero "in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del

mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400".

In attuazione di tale disposizione sono stati emanati alcuni regolamenti "end of waste", tra cui, ad esempio, il D.M. 15 maggio 2019 (che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto dei prodotti assorbenti per la persona).

Per gli altri materiali, per i quali non sono stati emanati criteri "end of waste", il successivo comma 3 del citato art. 184-ter dispone che, nelle more della loro adozione, continuano ad applicarsi le disposizioni per il recupero semplificato dettate dai decreti del Ministro dell'ambiente emanati in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 e 17 novembre 2005, n. 269.

Il Ministero dell'Ambiente, con la nota n. 10045 in data 1 luglio 2016, aveva riconosciuto il potere, in capo alle Regioni e agli enti da esse delegati, di definire, in assenza di regolamenti comunitari o ministeriali, criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto in sede di rilascio delle autorizzazioni.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1229/2018, ha negato che enti e organizzazioni interne allo Stato possano vedersi riconosciuto il potere di «declassificazione» del rifiuto in sede di autorizzazione, in ragione del fatto che la disciplina dei rifiuti ricade, per costante giurisprudenza costituzionale, nella materia della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" [lettera "s") del secondo comma dell'art. 117 Cost.], di competenza esclusiva dello Stato.

A seguito di ciò, il legislatore è intervenuto con il decreto legge n. 32 del 18 aprile 2019 (c.d. "Sblocca Cantieri"), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, il cui articolo 1,

comma 19, nel riscrivere il comma 3 dell'art. 184-ter del d.lgs. n. 152/2006, ha disposto che, nelle more dell'emanazione di criteri "end of waste", la disciplina transitoria a cui fa riferimento il testo vigente continua ad applicarsi in relazione alle procedure semplificate per il recupero dei rifiuti; in sede di rilascio delle autorizzazioni per gli impianti di trattamento rifiuti (di cui agli articoli 208, 209, 211 e di cui al Titolo III-bis, parte seconda, del d.lgs. 152/2006), le regioni possono utilizzare, quali criteri "end of waste", i parametri indicati nei decreti ministeriali.

A distanza di poco tempo dalla precedente riforma del citato articolo 184-ter, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia con l'articolo 14-bis del decreto legge n. 101 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 128 del 2019, al fine di dare una risposta più completa e convincente alla situazione venutasi a creare nel nostro Paese per ciò che concerne uno dei cardini della "circular economy", ovvero il recupero dei rifiuti.

L'articolo 14-bis contiene la riforma della "cessazione della qualifica di rifiuto", comunemente identificata come "end of waste".

Esso modifica e integra la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto ("end of waste"), che consente a scarti e rifiuti differenziati e recuperati di smettere di essere tali e di divenire veri e propri prodotti da reimmettere sul mercato.

Lo schema di regolamento sottoposto al parere del Consiglio di Stato si colloca, pertanto, nell'ambito delle misure volte a creare, in conformità alla direttiva 2008/98/CE, una società del riciclo dei rifiuti riducendo, al contempo, le quantità di rifiuti avviati in discarica e perseguendo gli obiettivi dell'economia circolare.

Il testo del regolamento, adottato con decreto ministeriale del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è corredato della relazione illustrativa, della relazione tecnico-finanziaria, dell'A.I.R. e A.T.N, alle quali si fa rinvio per gli aspetti illustrativi e tecnici del decreto.

Sono stati acquisiti i pareri dell'ISPRA e dell'ISS.

Lo schema si compone di sette articoli e tre allegati.

Considerato

La Sezione affronta nel parere di competenza unicamente le disposizioni che meritano osservazioni, comprese quelle di ordine tecnico-formale, procedendo secondo l'ordine del testo sottoposto al parere.

PREAMBOLO

Con riguardo al secondo "VISTO":

- dopo il numero arabo "400" va inserita la virgola;
- le parole "nonché il comma 3 come modificato dalla Legge 2 novembre 2019, n. 128" vanno sostituite con le parole "nonché il comma 3, come sostituito, da ultimo, dall'articolo 14-bis, comma 2, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 novembre 2019, n. 128", così da rendere più chiara la fonte normativa sostitutiva del richiamato comma 3.

Con riguardo all'ultimo "VISTO":

- va eliminata la parola "(codificazione)", inserita nel testo tra due parentesi, poiché appare una aggiunta inutile.

Articolo 1

Dopo la parola "rifiuto" eliminare la parola "tale", in quanto ridondante.

Articolo 2

Il comma 1, lettera b), definisce gli "inerti recuperati" come "la componente inerte non pericolosa dei rifiuti da spazzamento stradale che ha cessato di essere rifiuto ai sensi del presente decreto".

Con parere 6 agosto 2019, n. 48848, ISPRA ha suggerito l'opportunità di modificare la definizione per renderla più aderente alle condizioni che regolano le operazioni di recupero.

La Sezione conviene che la formulazione nel testo che segue renderebbe più chiari l'ambito oggettivo di applicazione della norma nonché la disciplina di riferimento: <<"inerti recuperati": la componente inerte non pericolosa del rifiuto da spazzamento stradale che ha cessato di essere rifiuto a seguito di una o più operazioni di recupero nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 184-ter, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e delle disposizioni del presente decreto>>.

Invita, pertanto, il Ministero ad integrare il testo della disposizione nei sensi di cui sopra.

Nello stesso parere, ISPRA ha, altresì, indicato la necessità di inserire la definizione di "rifiuti inerti" e ne ha suggerita, a tal fine, la formulazione.

L'Amministrazione, al comma 1, lettera c), si è conformata al contenuto della definizione suggerita da ISPRA.

Tuttavia, la specificazione del definito è stata modificata poiché, mentre ISPRA ha utilizzato l'espressione: <<"rifiuti inerti": rifiuti solidi che non subiscono alcuna trasformazione fisica, chimica o biologica significativa … >>, l'Amministrazione si è così espressa: <<"componente inerte non pericolosa": componente di rifiuti solidi

costituita da elementi che: non subiscono alcuna trasformazione fisica, chimica o biologica significativa …>>.

Valuti il Ministero se la diversa formulazione letterale utilizzata nel comma 1, lettera c), sia di carattere meramente formale e quindi da ritenersi ininfluente rispetto al contenuto sostanziale della definizione di "rifiuti inerti".

Rilievi di ordine tecnico-formale

Al comma 1, dopo le parole "nonché le seguenti" va sostituito il punto con i due punti.

Al comma 1, lettera a), dopo le parole "i rifiuti" va eliminata la virgola e dopo la parola "183" va aggiunto ", comma 1,".

Al comma 1, lettera a), le parole "di cui" vanno sostituite con la parola "indicati".

Al comma 1, lettera c), dopo le parole "da elementi che" vanno eliminati i due punti.

Articolo 3

Rilievi di ordine tecnico-formale

Inserire le virgolette prima e dopo le parole <<inerti recuperati>>.

Articolo 4

Rilievi di ordine tecnico-formale

Dopo le parole "Allegato 2" è opportuno inserire la parentesi tonda, per evitare confusione nella numerazione del comma.

Articolo 5

Il comma 2 statuisce che "Il produttore di inerti recuperati conserva la suddetta dichiarazione di conformità presso l'impianto di produzione o presso la propria sede legale, anche in formato elettronico, mettendola a disposizione delle autorità di controllo che la richiedano".

Valuti il Ministero se, tra i soggetti cui mettere a disposizione la dichiarazione di conformità, sia opportuno indicare anche coloro che, in base alla filiera produttiva e distributiva, si trovino a detenere successivamente il materiale, fatta salva, in ogni caso, la specifica responsabilità dei singoli soggetti che partecipano alla filiera medesima.

Rilievi di ordine tecnico-formale

Al comma 1, dopo il numero arabo "445" va inserita la virgola; dopo la parola "inviata" va inserita la virgola.

Articolo 6

Rilievi di ordine tecnico-formale

Al comma 1, lettera b), dopo la parola "campionamento" va inserito il punto.

Al comma 2, dopo le parole "articolo 5" va inserita la virgola.

Al comma 2, le parole "Consiglio del 25 novembre 2009 (EMAS) e per le imprese" vanno sostituite con le parole "Consiglio del 25 novembre 2009 (EMAS), nonché per le imprese".

Articolo 7

Il comma 1 dispone che "Ai fini dell'adeguamento ai criteri di cui al presente regolamento, il produttore, entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore, presenta all'autorità competente un aggiornamento della comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 216 o un'istanza di aggiornamento dell'autorizzazione ai sensi del Titolo III-bis parte II e del Titolo I, Capo IV, parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.".

La Sezione osserva che la locuzione "… comunicazione effettuata ai sensi dell'art. 216 …" manca dell'appropriato riferimento normativo, che si suppone sia il "decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

Il Ministero è invitato, pertanto, ad operare la necessaria integrazione del testo con l'indicazione della fonte normativa pertinente.

Rilievi di ordine tecnico-formale

Al comma 1:

- dopo le parole "Titolo III-bis" va inserita la virgola;
- dopo le parole "parte II" va inserita la virgola;
- dopo le parole "PARTE IV" va inserita la virgola.

Al comma 2, le parole: "che esitano dalle procedure" vanno sostituite con le parole: "che risultano in esito alle procedure". Dopo le parole "mediante dichiarazione di conformità" va eliminata la virgola.

ALLEGATI

Allegato 1)

Alla lettera b), terzo periodo, le parole "Per imprese registrate ai sensi del regolamento n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 (EMAS) e per imprese in possesso" vanno sostituite con le parole "Per le imprese registrate ai sensi del regolamento n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 (EMAS), nonché per le imprese in possesso".

Alla lettera c), primo periodo, le parole "in linea generale" sono state tratteggiate con una linea orizzontale ad esse sovrapposta, che ne lascerebbe intendere l'eliminazione dal testo della norma.

Sennonché, la norma ricalca la formulazione suggerita da ISPRA nel suo parere il cui testo, tuttavia, mantiene le parole "in linea generale".

Con riguardo, invece, alla lettera c), secondo capoverso, primo periodo, ISPRA ha suggerito la seguente formulazione della norma: "L'impianto deve essere dotato dei presidi ambientali minimi quali la presenza di aree pavimentate, impermeabilizzate e dotate di un

sistema di raccolta di eventuali percolamenti, nonché di opportuni sistemi di aspirazione, trattamento e monitoraggio delle emissioni. In ogni caso l'impianto deve essere allestito in modo da garantire la salvaguardia dell'ambiente e della salute".

Anche in questo caso, la norma del testo ricalca la formulazione suggerita da ISPRA nel suo parere ma, rispetto a questo, ha aggiunto, tra le parole "nonché di opportuni sistemi di aspirazione" e le parole "trattamento e monitoraggio delle emissioni", l'aggettivo "eventuale".

La Sezione osserva che l'Amministrazione si è adeguata solo in parte al testo suggerito da ISPRA poiché, in un caso ha soppresso le parole "in linea generale", nell'altro ha aggiunto la parola "eventuale" senza, tuttavia, spiegarne le ragioni; le quali, invece, andrebbero evidenziate nella relazione.

Con riguardo alla lettera e.2), ISPRA, nel suo parere, ha osservato che per i <<"Controlli sugli inerti recuperati" sono previste due possibili destinazioni d'uso: verde pubblico, privato e residenziale; commerciale e industriale. Tale doppia possibile destinazione d'uso non viene definita nell'articolato che individua un unico prodotto "inerti recuperati">> e <<non trova riscontro negli allegati sia con riferimento agli scopi specifici (allegato 2), che alla dichiarazione di conformità di cui all'allegato 4>>.

La Sezione osserva che la definizione circa la doppia, possibile destinazione d'uso è stata specificata e inserita nell'Allegato 3 -Tabella 1: Dichiarazione di conformità.

La stessa definizione, tuttavia, manca nell'Allegato 2), con riferimento agli scopi specifici ivi previsti.

La Sezione invita il Ministero a integrare la definizione tuttora carente.

Allegato 2)

La rubrica è così titolata: "Scopi specifici ammessi per gli inerti recuperati".

ISPRA, nel suo parere, ha suggerito la seguente modifica del titolo: "Scopi specifici per cui sono utilizzati gli inerti recuperati".

La Sezione ritiene che la formulazione suggerita da ISPRA sia maggiormente confacente al contenuto dell'articolato.

Essa invita, pertanto, il Ministero a valutare l'opportunità di modificare la rubrica in tal senso.

Il punto 1 elenca - dalla lettera a) alla lettera g) – le varie utilizzazioni degli inerti recuperati.

L'Istituto superiore di sanità, nel suo parere reso il 3 febbraio 2020, ha fatto presente che, "in accordo con la voce 47 dell'allegato XVII del Regolamento (CE) n. 1907/2006 (restrizioni REACH), il cemento e le miscele contenenti cemento non possono essere immessi sul mercato o utilizzati se contengono, una volta mescolati con acqua, oltre 2 mg/kg (0,0002 %) di Cromo VI idrosolubile sul peso totale secco del cemento. Si propone pertanto di richiamare tale restrizione nell'allegato 2 del Regolamento in oggetto".

Il Ministero ha inserito, in calce alla "Tabella 5. Norme tecniche e inerti recuperati", la seguente prescrizione: "Per gli utilizzi di cui al punto 1) lettera f) devono essere rispettati i limiti di cui alla voce 47 dell'allegato XVII del regolamento CE n. 1907/2006".

La Sezione osserva che la prescrizione da ultimo citata, siccome testualmente limitata ai soli utilizzi di cui al punto 1), lettera f), ossia per "il confezionamento di calcestruzzi", sembra lasciare fuori dal

campo di applicazione di cui alla "voce 47 dell'allegato XVII del regolamento CE n. 1907/2006" l'utilizzazione di altri materiali che pure potrebbero contenere cemento o miscele di cemento (ad esempio, la malta).

La Sezione invita, pertanto, il Ministero a valutare se la formulazione della norma sia congruente rispetto alle restrizioni REACH.

Inoltre, per una migliore comprensione della portata precettiva della norma medesima, valuti il Ministero se non sia opportuno riportare il contenuto di tali restrizioni anziché limitarsi al mero, formale richiamo alla "voce 47 dell'allegato XVII del regolamento CE n. 1907/2006".

Rilievi di ordine tecnico-formale

L'elencazione contenuta nelle lettere b), d), e) ed f) deve concludersi con il punto e virgola.

Dopo le parole "Per gli utilizzi di cui al punto 1)" inserire la virgola; dopo le parole "lettera f)" inserire la virgola.

In conclusione, la Sezione, sullo schema di regolamento in oggetto, ritiene di esprimere parere favorevole con osservazioni.

P.Q.M.

Nei sensi suesposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO

Maurizia Campobasso