



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 20 dicembre 2018

NUMERO AFFARE 02048/2018

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Schema di regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso ai sensi dell'art. 184-ter d.lgs. 3.4.2006, n. 152;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 0024162 del 29 novembre 2018 con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto; esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giovanni Orsini.

Premesso e considerato.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha trasmesso, per il previsto parere, lo schema di decreto ministeriale recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivanti da pneumatici fuori uso, adottato ai sensi dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ("Norme in materia ambientale"). Tale disposizione individua le condizioni che fanno cessare la qualità di rifiuto di un prodotto sottoposto all'attività di recupero e al secondo comma dispone che *"i criteri di cui al primo comma 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 1998, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto"*.

2. Lo schema di regolamento era stato già trasmesso il 17 luglio 2017 e su di esso la Sezione ha formulato un parere favorevole con alcune osservazioni nell'adunanza del 27 luglio 2017 (parere n. 01889/2017). Successivamente, in data 15 febbraio 2018, la Commissione europea, cui era stato notificato, ha formulato su tale testo un parere circostanziato (comunicazione della Commissione TRIS n. (2018) 00367) evidenziando la violazione degli articoli 67, paragrafo 1, 128, paragrafo 1 e della voce 50, paragrafi 5 e 6 dell'allegato XVII del regolamento n.1907/ 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), nonché la violazione dell'articolo 69, paragrafo 4, dello stesso regolamento. I rilievi formulati dalla Commissione riguardano l'allegato 2 del decreto già esaminato da questa Sezione concernente gli scopi specifici per i quali è utilizzabile la gomma vulcanizzata granulare. In particolare, il secondo alinea dell'allegato 2 stabiliva che: *"non è consentito l'utilizzo della gomma vulcanizzata granulare (GVG) in componenti dei seguenti articoli: A. Attrezzature sportive, come l'impugnatura delle biciclette, delle mazze da golf, delle racchette; B. Tappetini di automobili; C. Utensili per la casa, girelli; D. Attrezzi per uso domestico, abbigliamento, calzature (ad esclusione delle suole), guanti e abbigliamento sportivo; E. Cinturini d'orologi, bracciali, maschere, fasce per capelli; F. Giocattoli e articoli per puericoltura; G. Materiali dell'industria farmaceutica; H. Materiali a contatto con gli alimenti. Non è consentito l'utilizzo della gomma vulcanizzata granulare per le attività di recupero ambientale e, in forma sciolta, per le applicazioni che prevedano il contatto diretto con il suolo adibito a coltivazioni agricole."*

3. Nel suo parere, la Commissione ritiene che il progetto notificato introdurrebbe una restrizione all'utilizzo della gomma vulcanizzata granulare: *"il divieto di utilizzare il granulato di gomma vulcanizzata di recupero negli articoli elencati alle lettere da a) a f) e alla h) dell'allegato 2 del progetto notificato risulta in conflitto con le attuali disposizioni sui limiti massimi di concentrazione degli IPA della voce 50, paragrafi 5 e 6, dell'allegato XVII del regolamento REACH. Tenendo conto dell'articolo 3, paragrafo 2 e delle disposizioni degli allegati 1 e 2 del progetto notificato, l'utilizzo della gomma vulcanizzata granulare che contenga IPA fino a una concentrazione totale di 20 ppm. è consentito per determinati utilizzi e vietato per altri. Ai sensi del regolamento REACH, talune sostanze negli articoli rientranti nell'ambito di applicazione del progetto notificato sono ristrette in base a condizioni differenti, ossia che la concentrazione individuale degli 8 IPA elencati non superi 1 mg/kg o 0,5 mg/kg a seconda del tipo di articolo. Il progetto notificato vieta pertanto l'utilizzo di gomma vulcanizzata granulare contenente determinate concentrazioni di IPA in casi in cui l'immissione sul mercato dell'articolo contenente tale gomma non sia ristretta dalla voce 50, paragrafo 5 o 50, paragrafo 6 dell'allegato XVII al regolamento REACH. Giacché l'ambito di applicazione del progetto notificato rientra nel settore armonizzato dal precitato regolamento, l'adozione del progetto notificato limitatamente alla fissazione di limiti più rigorosi per la concentrazione di IPA senza alcuna modifica delle norme sugli utilizzi specifici della gomma vulcanizzata granulare ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2 e dell'allegato 2 lettere da a) a f), costituirebbe un'infrangimento degli articoli 67, paragrafo 1, 128, paragrafo 1 e della voce 50 paragrafi 5 e 6, del regolamento REACH che stabilisce che gli Stati membri si astengano dal vietare, restringere od ostacolare la fabbricazione, l'importazione, l'immissione sul mercato o l'uso di una sostanza, in quanto tale o in quanto componente della miscela o di un articolo, che rientri nell'ambito di applicazione del regolamento e ottemperi allo stesso, e se del caso ai relativi atti di applicazione". Inoltre, a giudizio della Commissione, "il divieto di impiegare la gomma vulcanizzata granulare nelle componenti degli articoli elencati all'allegato 2, lettere da a) a f) e lettera h), per utilizzi diversi da quelli da parte del grande pubblico (ove del caso), ossia utilizzo professionale e industriale compresi; gli utilizzi di cui alla g); gli utilizzi per le attività di recupero ambientale e, in forma sciolta, per le applicazioni che prevedano il contatto diretto con il suolo adibito a coltivazioni agricole" determinano un ampliamento delle limitazioni all'utilizzo della sostanza nell' "ambito di applicazione della restrizione come da regolamento REACH di cui alla voce 50 allegato XVII e porterebbero, de facto, ad un ampliamento della restrizione esistente secondo tale regolamento."*

4. Come evidenziato nella relazione illustrativa, a seguito del parere circostanziato della Commissione si sono svolte alcune riunioni ed approfondimenti che hanno portato alla modifica dell'allegato 2 corrispondente al testo dello schema di regolamento ora in esame. Il nuovo testo non contiene più un'elencazione delle utilizzazioni non consentite, ma prevede che l'utilizzo della gomma vulcanizzata

granulare debba essere conforme alle disposizioni europee contenute in particolare nel regolamento 1907/2006, nel regolamento 178/ 2002 (alimenti), nella direttiva 93 /42/ CEE (dispositivi medici), nella direttiva 2009 / 48 /CE (prodotti per la puericoltura). Per quanto riguarda l'utilizzo della GVG nei ripristini ambientali e in forma sciolta sul suolo agricolo, il divieto di utilizzo è stato sostituito con il richiamo all'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Con la successiva comunicazione n. (2018) 01971 i servizi della Commissione affermano che *"le modifiche proposte dalle autorità italiane rispondono alla maggior parte delle preoccupazioni espresse nel parere circostanziato e nelle osservazioni"*. Tuttavia, rilevano che *"per quanto riguarda i riferimenti alla legislazione dell'UE nel secondo comma, della sezione seconda, dell'allegato 2 della nuova proposta di progetto... nessuno di essi sembra riguardare l'uso della gomma vulcanizzata granulare (GVG) nei materiali per l'industria farmaceutica... I servizi della commissione vorrebbero chiedere se si tratti di una svista, in quanto i tre atti legislativi citati, congiuntamente al riferimento al regolamento REACH, sembrano coprire tutti gli elementi menzionati alle lettere da a) a h) del progetto unificato, ad eccezione delle summenzionata lettera g"* (relativa, appunto, ai materiali per l'industria farmaceutica).

5. La nuova formulazione è stata quindi introdotta per corrispondere ai rilievi formulati dalla Commissione. Tuttavia, la stessa Commissione nel parere circostanziato citato precisa che il regolamento REACH introduce una procedura tramite la quale sono adottabili nuove restrizioni o la modificazione delle restrizioni previste nell'allegato XVII. La Commissione ricorda che l'articolo 69, paragrafo 4 del regolamento recita che *"se uno Stato membro ritiene che la fabbricazione, l'immissione sul mercato o l'uso di una sostanza, in quanto tale o in quanto componente di un preparato o di un articolo, presentino per la salute umana o per l'ambiente un rischio non adeguatamente controllato e richiedano un'azione, esso notifica all'Agenzia che intende predisporre un fascicolo conforme alle prescrizioni dei pertinenti punti dell'allegato XV"*. La commissione chiarisce quindi che *"gli Stati membri che desiderano introdurre una restrizione inerente ad una sostanza devono pertanto seguire la procedura stabilita dall'articolo 69, paragrafo 4, del regolamento REACH e sottolinea ulteriormente che "le autorità italiane possono adottare un provvedimento nazionale temporaneo ed è previsto che preparino un fascicolo come da allegato XV conformemente all'articolo 69, paragrafo 4, del regolamento REACH per avviare tempestivamente la procedura di restrizione prevista"*.

6. Nei documenti di accompagnamento trasmessi sul precedente schema di regolamento viene evidenziata l'esigenza precauzionale che ha determinato l'introduzione dei divieti previsti dall'allegato 2. In particolare, nell'illustrazione dell'articolato è precisato che nell'allegato 2 è contenuto *"il divieto di impiego come componente in determinati articoli di oggettistica che, così come prevede il regolamento n. 1272 /2013 relativo alla registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche (REACH), sono soggetti a prescrizioni circa il contenuto di IPA. Sono aggiunti alla lista dei divieti di utilizzo anche articoli che se pur non prevedendo contatto termico diretto, sono utilizzati in condizioni che non garantiscano sui livelli di rischio per esposizione a IPA"*. Il parere reso da ISPRA, in data 20 aprile 2017, inoltre, con riferimento all'allegato 2, esplicita che *"la ratio alla base dell'esclusione di una serie di applicazioni "critiche", quali quelle ivi elencate, è legata principalmente al fatto che una caratterizzazione completamente esaustiva della GVG oggi non è stata ancora conseguita, come dimostra, tra gli altri, il recente rapporto dell'ECHA... nel quale, a pagina 66, a proposito delle incertezze ancora esistenti, si legge, tra l'altro, che "esistono ancora alcune lacune conoscitive riguardo le sostanze e alle loro concentrazioni nei granuli di gomma riciclati utilizzati tipicamente come materiale di intaso nei campi sportivi". In altre parole, il materiale potrebbe contenere sostanze chimiche ulteriori rispetto a quelle ad oggi censite e, in parte, "normate", in concentrazioni e con impatti sull'ambiente e la salute umana non ancora valutati. Alla luce di tali considerazioni, si ritiene necessario mantenere le esclusioni previste nella forma attuale e, pertanto, non si condivide la proposta di inserire la parola tal quale dopo l'acronimo GVG, che, di fatto consentirebbe l'utilizzo della stessa GVG anche nei casi in cui non sarebbe consentito dall'emanando regolamento. Si ribadisce, inoltre, quanto già proposto in sede di tavolo tecnico, ovvero l'opportunità di prevedere, tra le altre esclusioni, anche l'utilizzo della GVG nell'industria farmaceutica e alimentare, considerate le specificità di tali settori. Sempre in via cautelativa, sarebbe opportuno valutare di escludere, fino al compimento degli studi in corso o da avviare, quelle applicazioni che prevedono il contatto diretto della GVG con il suolo adibito a coltivazioni*

agricole". Il parere dell'Istituto superiore di sanità si sofferma in particolare sull'utilizzo della GVG per i campi da gioco in erba sintetica affermando che "non è stato possibile effettuare una valutazione conclusiva dei risultati in relazione ad eventuali rischi associati all'utilizzo del polverino derivato da IPA come materiali di intaso nei campi in erba sintetica".

7. La relazione illustrativa e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) allegate allo schema di regolamento oggi in esame si limitano a collegare le modifiche introdotte nel nuovo testo al parere della Commissione. L'AIR, in particolare, riferisce che, *"preso atto del parere circostanziato della Commissione, in data 23 marzo 2018, si è svolto un confronto degli stessi estensori del decreto in oggetto con rappresentanti della D.G. TRIS della Commissione, durante il quale sono state discusse le modalità di adeguamento del decreto al parere della commissione"* e che *"sui contenuti del regolamento si sono svolte numerose riunioni tecniche del gruppo di lavoro istituito con nota del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del mare... che comprende rappresentanti del Ministero stesso, ISPRA, ISS, Enea, Ministero della salute e Ministero dello sviluppo economico"*. Non viene quindi esplicitata la motivazione che ha condotto a recepire le osservazioni della Commissione senza prendere in considerazione l'ipotesi di mantenere il testo precedente avviando le procedure di cui agli articoli 69, par. 4 e 129 del regolamento REACH. Inoltre, non viene precisato se nel "percorso di valutazione" che si è realizzato attraverso le riunioni tecniche del gruppo di lavoro sia stata valutata tale opzione.

8. Premette la Sezione che il testo del regolamento già predisposto dal Ministero e sottoposto al parere di questo Consiglio conteneva alcune limitazioni all'utilizzazione della GVG adottate in espressa attuazione di pareri tecnici circostanziati e motivati che sollevavano osservazioni sui pericoli per la salute umana e l'ambiente.

Dalla relazione illustrativa e dall'AIR sembra emergere che le modifiche apportate al nuovo testo in esame siano state determinate esclusivamente dalle osservazioni giuridiche, e non tecniche, della Commissione Europea e non da una rinnovata valutazione degli interessi pubblici tutelati sostenuta da ulteriori pareri tecnici e da una approfondita motivazione a giustificazione del mutamento di indirizzo.

La Sezione ritiene che il Ministero, tenuto conto di quanto prescritto dal principio di precauzione (cfr. tra le altre Cons. St., Sez. V, n. 2495/2015.; Sez. IV, n. 5525/2014), debba pertanto chiarire le motivazioni per le quali - in luogo di confermare il testo su cui questo Consiglio aveva già espresso il proprio parere favorevole con osservazioni, avviando nel contempo la procedura di modifica delle restrizioni prevista dal regolamento comunitario e indicata dalla stessa Commissione - ha ritenuto di proporre l'attuale testo che nell'allegato 2 non contiene, diversamente dal precedente, l'elenco dei divieti di utilizzo della GVG, ma rinvia alle norme di settore; al riguardo, occorre anche un chiarimento sull'osservazione di cui al secondo parere della Commissione citata al punto 4. E' opportuno inoltre che siano acquisiti su tale nuova formulazione i pareri degli organismi scientifici che si erano già pronunciati sul precedente schema. Per l'adempimento di tali approfondimenti istruttori si rende quindi necessaria la sospensione dell'adozione del parere.

P.Q.M.

La Sezione sospende l'adozione del parere in attesa degli adempimenti istruttori sopra specificati.

L'ESTENSORE

Giovanni Orsini

IL PRESIDENTE

Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO