



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 10 maggio 2022

NUMERO AFFARE 00873/2020

OGGETTO:

Ministero della transizione ecologica.

Schema di regolamento del Ministro della transizione ecologica che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti inerti di origine minerale, ai sensi dell'articolo 184-*ter*, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione datata 16 luglio 2020, trasmessa il 21 luglio 2020, con la quale il Ministero della transizione ecologica ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio della Sezione n. 1493/2020 del 17 settembre 2020;

Vista la nota n. prot. 9270 del 21 aprile 2022, con la quale il Ministero della transizione ecologica – Ufficio legislativo ha trasmesso lo schema di regolamento

indicato in oggetto, riformulato anche a seguito del parere interlocutorio e di una ulteriore istruttoria tecnica;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso

1. Lo schema di regolamento in esame attua il disposto dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente) e definisce i criteri nel rispetto dei quali i rifiuti inerti da costruzione e demolizione e gli altri rifiuti inerti di origine minerale, a valle di apposito trattamento e se soddisfano i requisiti stabiliti nel regolamento, cessano di essere qualificati come rifiuti per essere reintrodotti nel ciclo economico come prodotti.
2. Esso si inserisce in un quadro regolamentare più vasto e complesso proteso alla massima attuazione dei principi dell'economia circolare e della società del recupero e del riciclaggio, che trovano il loro fondamento nel sistema, elaborato in ambito europeo, dell'*End of Waste*, disciplinato dall'articolo 6 della direttiva 2008/98/CE, che mira a un tempo a ridurre le quantità di rifiuti avviati in discarica e a creare nuovi prodotti utili da reimmettere nel ciclo produttivo, perseguendo gli obiettivi dell'economia circolare.
3. Il Ministero evidenzia, inoltre, come negli ultimi anni si sia verificato un forte incremento di rifiuti inerti provenienti dal settore delle costruzioni e demolizioni (pari al 29,1% rispetto all'anno 2018), anche per effetto degli incentivi pubblici per la ristrutturazione e l'efficientamento energetico degli edifici, quali il così detto "superbonus 110%", che hanno generato una crescita straordinaria delle attività di ristrutturazione nel Paese, con conseguente incremento sia dei volumi di rifiuti inerti da costruzione e demolizione che della richiesta di quantità di materie prime.
4. L'introduzione del regolamento in esame consentirebbe il completamento del quadro giuridico attuativo della direttiva 2018/851/UE e il superamento del

regime transitorio di cui al comma 3 dell'articolo 184-ter del codice ambiente, che ancora rinvia al d.m. 5 febbraio 1998 che – come riferisce il Ministero –, nel disciplinare le procedure semplificate di recupero dei rifiuti non pericolosi, *“li identificava in base alla tipologia, all'attività di provenienza e alle caratteristiche, in un quadro di sostanziale frammentazione e incertezza applicativa, con conseguenti criticità per gli operatori in termini di contenziosi, blocco dell'attività, sequestro degli impianti, incertezza negli investimenti”*.

5. Lo schema di regolamento pervenuto all'odierno esame della Sezione segue un precedente testo già precedentemente inviato dal Ministero (allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) in data il 21 luglio 2020 ed esaminato nell'adunanza del 3 settembre 2020, all'esito della quale la Sezione, con il parere interlocutorio n. 1493/2020 del 17 settembre 2020, ha chiesto una relazione integrativa di chiarimenti su quali proposte delle associazioni di categoria consultate fossero state recepite nel testo di regolamento (con trasmissione della relativa documentazione), sul percorso logico-argomentativo seguito per individuare i parametri indicati nelle tabelle allegate al testo del decreto, nonché sulla locuzione *“non pericolosi”* riferita ai rifiuti inerti (non essendo chiaro se tale carattere di non pericolosità dovesse essere inteso in astratto, quale attributo dei rifiuti inerti in quanto tali, come elencati nella tabella 1, in ragione della relativa disciplina comunitaria applicabile, oppure in concreto, *“nel senso di implicare che i rifiuti inerti in esame siano solo quelli che possiedano la duplice caratteristica di rientrare nella Tabella 1 (requisito minimo) e di aver superato un accertamento, da effettuarsi di volta in volta, circa la loro non pericolosità in concreto, tenuto conto delle caratteristiche specifiche e peculiari del tipo di inerte”*).

6. Con la richiamata nota n. prot. 9270 del 21 aprile 2022 il Ministero (ora della transizione ecologica) ha nuovamente trasmesso il testo, riformulato all'esito di una rinnovata istruttoria tecnica (corredato di nuova relazione illustrativa, di analisi di impatto della regolamentazione - A.I.R., di analisi tecnico-normativa - A.T.N., di

copia dei pareri tecnici acquisiti, del documento istruttorio prodotto da ANPAR, dal titolo "*L'End of Waste dei rifiuti inerti. Position Paper*", contenente una sintesi delle problematiche rilevate dagli operatori del settore del recupero dei rifiuti inerti e la proposta di diverse possibili soluzioni alle stesse, condivise con gli altri *stakeholders* coinvolti nelle riunioni del gruppo di lavoro, di una tabella riepilogativa dei risultati dei test di cessione e di 40 rapporti di prova relativi ai parametri Solfati, COD e Cloruri prodotta da ANPAR, nonché di copia dell'articolo "*Edilizia ed economia circolare: End of Waste dei rifiuti inerti*" contenente le risultanze della "*Ricerca in ambito Eo W - Rifiuti da C&D*" curata dal Centro di Ricerca Interdipartimentale Territorio Edilizia Restauro Ambiente - CITERA dell'Università La Sapienza di Roma).

7. Il Ministero ha ripercorso analiticamente, nella nuova relazione illustrativa, il complesso *iter* istruttorio seguito per elaborare il testo qui proposto, sia attraverso un lungo e articolato confronto con gli *stakeholders* operanti nel settore dell'edilizia e con gli operatori economici coinvolti nella filiera della gestione dei rifiuti inerti provenienti da attività di demolizione e costruzione (e, segnatamente, con l'Associazione Nazionale Produttori Aggregati Riciclati – ANPAR e con Confartigianato), sia, per i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute dei materiali prodotti dagli impianti di recupero dei rifiuti inerti, attraverso una costante interlocuzione con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e con l'Istituto superiore di sanità (ISS), anche mediante l'istituzione di un apposito gruppo di lavoro composto dalla Direzione generale del Ministero (ex-RIN, oggi Ec), da ANPAR, Confartigianato, ISPRA e ISS. Oltre ai pareri dell'ISPRA già trasmessi nel 2020 (tre pareri, rispettivamente in data 7 luglio 2017, prot. 33963, 13 aprile 2018, prot. 27181 e 18 dicembre 2018, prot. 71564, nonché un quarto parere aggiuntivo sui valori limite per i solfati e i cloruri, in data 22 maggio 2020, prot. 21813), il Ministero ha qui trasmesso un quinto parere

dell'ISPRA (n. prot. 57066 del 3 dicembre 2020). Sono stati altresì acquisiti i pareri dell'ISS in data 24 giugno 2020, prot. n. 22376 (per i solfati e i cloruri) e 23 marzo 2021, prot. 11115.

8. Nella nuova relazione illustrativa il Ministero ha fornito tutti i chiarimenti richiesti con il parere interlocutorio della Sezione n. 1493/2020: ad esempio, in particolare (pag. 7, terzo periodo della relazione), viene chiarito “*Con riferimento, alla natura non pericolosa dei rifiuti inerti*”, che “*la non pericolosità dei citati rifiuti viene attestata al momento dell'attribuzione del codice EER da parte del produttore secondo la procedura di cui all'Allegato D alla Parte Quarta del D. Lgs. 152/2006*” (la relazione sembra riferirsi al disposto dell'articolo 184 – *Classificazione* – comma 5, terzo periodo, del codice ambiente, in base al quale “*La corretta attribuzione dei Codici dei rifiuti e delle caratteristiche di pericolo dei rifiuti è effettuata dal produttore sulla base delle Linee guida redatte, entro il 31 dicembre 2020, dal Sistema nazionale per la protezione e la ricerca ambientale ed approvate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano*”).

8.1. Per quanto riguarda la selezione delle tipologie di rifiuti da ammettere nel processo di *end of waste*, si riferisce che, in accoglimento delle indicazioni fornite dall'ISPRA, non sono stati inclusi nell'elenco i rifiuti con EER 170802 - materiali da costruzione a base di gesso, in quanto possono rilasciare solfati, nonché i rifiuti con codici EER 160304 e 191212, in quanto possono essere attribuiti a molteplici tipologie di rifiuti di diversa provenienza, *etc.* Non è stata, dunque, accolta la richiesta dell'ANPAR di ampliamento del novero dei EER ammissibili al trattamento di recupero finalizzato alla cessazione della qualifica di rifiuto perché le tipologie di rifiuti indicate sarebbero “*residuali rispetto a quelli previsti dal regolamento*”.

8.2. Per quanto attiene al secondo passaggio operativo nel processo di EoW, concernente le verifiche da compiere sui rifiuti in ingresso, la relazione illustrativa ha chiarito le ragioni sottese alle scelte operate per risolvere il problema della scarsa rappresentatività dei prelievi di campione effettuati sui rifiuti in ingresso e quello legato all'impossibilità pratica di caratterizzare analiticamente piccole quantità (non è stata accolta la proposta degli *stakeholders* di impiegare un approccio statistico basato su controlli effettuati su più prove, né la proposta di prevedere la compilazione, da parte del produttore dell'aggregato recuperato, di una scheda di caratterizzazione sulla base dell'origine e delle modalità di produzione del rifiuto, in quanto i rifiuti in ingresso, indipendentemente dal loro quantitativo, devono essere accompagnati dal formulario di identificazione del rifiuto, che contiene tutte le informazioni relative al tipo di rifiuto, alla sua pericolosità, al produttore, al trasportatore e al destinatario).

8.3. Nella relazione illustrativa sono altresì chiarite le ragioni del non accoglimento della proposta, contenuta nel *position paper* di ANPAR, con riguardo alla regolamentazione del deposito e della movimentazione degli aggregati recuperati presso il produttore, di prevedere la possibilità per il gestore dell'impianto di stoccare l'aggregato recuperato in unici cumuli composti da diversi lotti omogenei di aggregati, già certificati e qualificati, aventi le medesime caratteristiche.

8.4. In ordine alla successiva “fase” di gestione del materiale trattato, quella relativa al controllo di sicurezza sanitaria e ambientale dell'aggregato prodotto in uscita dal trattamento previsto, la relazione ha chiarito che la lista di parametri di cui alla tabella 3 da ricercare per ogni lotto di aggregato recuperato prodotto è stata definita – come diffusamente illustrato nel parere di ISPRA 57066/2020 - tenendo conto delle sostanze e dei materiali, contenenti sostanze pericolose, impiegati nelle costruzioni o in parti di esse e “*Alla luce delle informazioni disponibili in letteratura e degli approcci seguiti in altri Stati membri che hanno sin qui adottato criteri end-of-waste per i rifiuti*

da operazioni di costruzione e demolizione”. Per tali parametri, escluso l’amianto, sono stati individuati quali limiti massimi di concentrazione quelli fissati nella tabella 1 dell’allegato 5 alla Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in colonna A, prevista per destinazione d’uso in siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale.

8.5. Sono inoltre evidenziati nella relazione illustrativa i motivi del mancato accoglimento della proposta avanzata dall’ANPAR di fissare i requisiti ambientali in funzione delle specifiche destinazioni d’uso degli aggregati, tenendo quindi conto dei diversi impatti che gli usi stessi possono avere sulle matrici ambientali. Del tutto ragionevolmente si replica sul punto nella relazione illustrativa che “*nella fase di verifica di conformità non si è certi di quello che potrà essere l’effettivo utilizzo del materiale recuperato, per il quale, pertanto è necessario garantire il rispetto di tutti i parametri*”.

9. Il testo consta di 7 articoli e di 3 allegati.

9.1. L’articolo 1 prevede l’*Oggetto* e le *finalità*; l’articolo 2 contiene le *Definizioni*; l’articolo 3 i *Criteri ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto* (con rinvio all’allegato 1); l’articolo 4 riguarda gli *Scopi specifici di utilizzabilità* e si risolve in un rinvio all’allegato 2; l’articolo 5 disciplina la *Dichiarazione di conformità* e la *modalità di detenzione dei campioni* (la prima deve essere resa secondo il modello contenuto nell’allegato 3; le seconde devono essere osservate dal produttore di aggregati recuperati); l’articolo 6 disciplina il *Sistema di gestione* di cui si deve dotare il produttore di aggregati recuperati; l’articolo 7 reca le *Norme transitorie e finali*.

9.2. L’allegato 1 (che attua l’articolo 3) si articola in 5 paragrafi [lettere da *a*) ad *e*)].

La lettera *a*) reca l’elenco dei rifiuti ammissibili e si articola nella tabella 1, che contiene l’elenco dei “*Rifiuti ammessi per la produzione di aggregato recuperato*”, distinta in due numeri: 1. *Rifiuti inerti dalle attività di costruzione e di demolizione* (Capitolo 17 dell’elenco europeo dei rifiuti - EER) e 2. *Altri rifiuti inerti di origine minerale* (non appartenenti al Capitolo 17 dell’elenco europeo dei rifiuti).

La lettera *b*) disciplina le “*Verifiche sui rifiuti in ingresso*” a carico del produttore di aggregati recuperati, con indicazione analitica delle operazioni da eseguire per controllare la rispondenza dei rifiuti alle caratteristiche indicate nella lettera *a*).

La lettera *c*) disciplina il “*Processo di lavorazione minimo e deposito presso il produttore*”, con indicazione delle diverse operazioni possibili per arrivare dal rifiuto all’aggregato recuperato che non è più rifiuto (macinazione, vagliatura, selezione granulometrica, *etc.*).

La lettera *d*) reca i “*Requisiti di qualità dell’aggregato recuperato*” e si articola in due sottosezioni: “*d.1) Controlli sull’aggregato recuperato*” e annessa tabella 2, che contiene i “*Parametri da ricercare e valori limite*”, e “*d.2) Test di cessione sull’aggregato recuperato*” e annessa tabella 3, che indica gli “*Analiti da ricercare e valori limite*”. Più nel dettaglio, questo punto *d*) attiene alla verifica del criterio sanitario/ambientale che l’aggregato deve soddisfare per cessare di essere rifiuto, ossia il criterio previsto dalla lettera *d*) del comma 1 dell’art. 184-ter del codice ambiente: “*d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana*”. In particolare, al punto *d.1) Controllo sull’aggregato riciclato*, in tabella 2, sono riportati i parametri da ricercare nell’aggregato recuperato e i relativi valori limite; al punto *d.2) Test di cessione sull’aggregato riciclato*, in tabella 3, sono riportati gli analiti da ricercare nell’eluato e i relativi valori limite.

La lettera *e*) contiene le “*Norme Tecniche di riferimento per la Certificazione CE dell’aggregato recuperato*” e reca nella tabella 4 le “*Norme tecniche per certificazione CE*”, che contiene la regola tecnica UNI EN associata a ciascun tipo di aggregato prodotto per l’attribuzione della marcatura CE all’aggregato recuperato [la marcatura CE sulla base delle norme tecniche europee armonizzate (CEN), apposta dal produttore sull’aggregato recuperato, dovrebbe garantire l’effettiva utilizzabilità del prodotto, ossia il soddisfacimento del requisito di cui alla lettera *c*)

dell'articolo 184-ter, *id est* la rispondenza ai requisiti tecnici per gli scopi specifici e il rispetto della normativa e degli standard esistenti applicabili ai prodotti].

9.3. L'allegato 2 attua l'articolo 4 dell'articolato e reca la tabella 5, contenente le “*Norme tecniche per l'utilizzo dell'aggregato recuperato*” (nella tabella, a fianco di ciascun tipo di utilizzo consentito sono indicate le norme armonizzate europee da rispettare).

9.4. L'allegato 3 contiene il modello di *Dichiarazione di conformità* previsto dall'articolo 5.

Considerato:

1. La Sezione ricorda, in primo luogo, di aver già provveduto, di recente, all'esame di altri, analoghi, testi regolamentari, adottati tutti in esecuzione dell'articolo 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per i quali sono già stati resi numerosi pareri al cui contenuto occorre pertanto fare rinvio per tutte le premesse e le considerazioni di carattere generale ivi svolte [parere n. 897/2020 del 13 maggio 2020, reso sullo “*Schema di regolamento recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da carta e cartone*” (d.m. 22 settembre 2020, n. 188); parere n. 938/2020 del 22 maggio 2020, reso sullo “*Schema di regolamento recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della componente inerte dei rifiuti da spazzamento stradale*”; parere n. 3186/2019 del 23 dicembre 2019, reso sullo “*Schema di regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso*” (d.m. 31 marzo 2020, n. 78); parere n. 208/2019 del 14 gennaio 2019, reso sullo “*Schema di regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona (PAP)*” (d.m. 15 maggio 2019, n. 62); parere n. 1445/2017 del 19 giugno 2017, reso sullo “*Schema di regolamento recante “disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso*” (d.m. 28 marzo 2018, n. 69); parere n. 3325/2012 del 19 luglio 2012, reso sullo “*Schema di*

regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS)]”.

2. In secondo luogo la Sezione osserva che, stante il contenuto eminentemente tecnico dello schema di regolamento in esame, frutto, come si è detto, di un complesso *iter* istruttorio condotto in stretta collaborazione con gli Istituti tecnico-scientifici competenti, non spetta a questo Consiglio di Stato entrare nel merito delle specifiche scelte compiute, sulle quali, come si è osservato, il Ministero proponente ha peraltro fornito un’ampia ed esaustiva illustrazione, in esecuzione delle richieste di chiarimenti formulate da questa Sezione nel più volte richiamato parere interlocutorio del 17 settembre 2020.

3. La Sezione, tuttavia, consapevole del rilievo strategico che questa nuova disciplina può assumere per un’attivazione effettiva dei principi di economia circolare in questo settore, ritiene di formulare alcune considerazioni - una di carattere generale, altre, conseguenziali, riferite ad alcuni punti specifici – che, pur non implicando rilievi sulla legittimità dello schema di decreto qui in trattazione, mirano a portare in doverosa evidenza un profilo di logicità e proporzionalità complessiva della manovra normativa qui prefigurata, sul piano dell’adeguatezza delle soluzioni prescelte rispetto alle finalità indicate dal legislatore.

3.1. Ed invero, lo schema di decreto in esame, come del resto ciascuno dei decreti attuativi del sistema dell’*end of waste* di cui all’art. 184-*ter* del codice ambiente, deve tenere insieme e conciliare due opposte esigenze, ricercando tra di esse una adeguato punto di equilibrio: da un lato, la tutela della salute e dell’ambiente (per cui è necessario prestare la massima attenzione alla qualità dei rifiuti in ingresso e degli aggregati recuperati prodotti in uscita dal trattamento di recupero); dall’altro lato, la semplificazione, volta a favorire l’economia circolare, particolarmente urgente, forse, per questa tipologia di rifiuti (emerge dall’AIR, ad esempio, che degli oltre 70 milioni annui di tonnellate di rifiuti prodotti dal settore delle

costruzioni e demolizioni, solo circa 3,2 milioni di tonnellate sono stati smaltiti in discarica, mentre non è indicato il dato percentuale della quota di questa tipologia di rifiuti che viene avviata al recupero; da questo dato è logico inferire l'ipotesi che esista una massa notevole di questa tipologia di rifiuti che si colloca al di fuori dei fisiologici meccanismi di gestione dei rifiuti, essendo peraltro notorio il gravissimo fenomeno dell'abbandono incontrollato di rifiuti inerti da demolizione e costruzione). La definizione accorta di un giusto equilibrio tra le opposte esigenze sopra indicate costituisce, dunque, un punto di strategica rilevanza, che questa Sezione avverte il dovere di segnalare all'attenzione della competente Amministrazione.

3.2. Meritano, in particolare, in quest'ottica, di essere segnalati all'attenzione del Ministero, tra gli altri, i seguenti punti, che appaiono particolarmente rilevanti agli effetti del possibile raggiungimento di quell'equilibrio ottimale sopra indicato tra tutela della salute e dell'ambiente ed efficacia del processo di economia circolare (e che non a caso sono stati al centro del dibattito istruttorio).

3.2.1. Gli operatori del settore, tramite l'associazione ANPAR, hanno insistito sull'esigenza di ampliare il più possibile la lista dei codici EER da ammettere alla produzione di aggregati riciclati (riguardo, tra l'altro, a tipologie particolari di rifiuti, caratterizzati da un codice EER generico, ad esempio 170904 o 191209, o attribuito per questioni amministrative in casi di eventi calamitosi come terremoti o alluvioni – codici 200301 o 200399, o con riguardo ai rifiuti inerti abbandonati e interrati, che potrebbero essere ammessi alla produzione di aggregati riciclati inserendo eventualmente una limitazione alla sola componente inerte).

Il Ministero ha escluso tale possibilità con l'argomento per cui le tipologie di rifiuti indicate sarebbero *“residuali rispetto a quelli previsti dal regolamento”*, nonché sul rilievo che (come chiarito dall'ISPRA nel parere n. 33963/2017) l'omogeneità dei flussi in ingresso rappresenta un elemento cruciale per la definizione di un quadro chiaro di

regole tecniche coerenti con i principi dell'EoW e che l'ampia variabilità e imprevedibilità della composizione merceologica dei rifiuti misti porterebbe ad un rischio più elevato che tali materiali siano contaminati da sostanze pericolose (con la conseguente necessità di controlli più frequenti e relativi a un set di sostanze molto più ampio rispetto a quello individuato per gli altri codici, stante la difficoltà di definire *a priori* con sufficiente precisione la tipologia di contaminanti potenzialmente presente).

Manca, tuttavia, una più diretta valutazione, forse necessaria, delle speciali esigenze che nascono (purtroppo frequentemente) dalla gestione dell'emergenza e della ricostruzione nelle aree terremotate (si considerino, ad esempio, le disposizioni speciali contenute nell'articolo 28 - *Disposizioni in materia di trattamento e trasporto del materiale derivante dal crollo parziale o totale degli edifici* - del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229). L'esclusione, inoltre, di tutti i rifiuti inerti di demolizione/costruzione abbandonati e interrati, trattandosi, purtroppo, di un fenomeno molto diffuso, sembrerebbe imporre l'avvio in discarica di queste notevoli masse di materiali, che verrebbero in tal modo sottratte a ogni possibile processo di selezione e controllo per l'eventuale re-immissione in ciclo di frazioni recuperabili.

Riguardo a questa problematica, relativa al primo *step* del processo di EoW (inerente la definizione delle tipologie di rifiuti ammissibili in entrata nel ciclo di produzione dell'aggregato recuperato), il Ministero afferma (pag. 7, secondo periodo, della relazione) che “*Con riguardo alle tipologie di rifiuti escluse, gli operatori potranno continuare a ricevere tali rifiuti facendosi autorizzare caso per caso dagli enti territorialmente competenti*”. Tale affermazione richiede di essere precisata, riguardo alla sua specifica base giuridica e, se effettivamente ammissibile, sarebbe utile

tradurla in una specifica previsione da inserire nell'articolato dello schema di regolamento.

3.2.2. Sempre con riferimento alla prima fase del ciclo di produzione degli aggregati recuperati, relativo alla selezione dei rifiuti in ingresso, la Sezione rileva che negli atti trasmessi (relazione illustrativa, AIR, ATN, *etc.*) non ci si sofferma sulla modalità negoziale di cessione di tali rifiuti dal produttore (dei rifiuti) all'operatore economico che gestisce il centro di produzione degli aggregati recuperati. Non è chiaro se tale cessione dei rifiuti si attui sempre attraverso un contratto attivo dal lato del produttore del rifiuto (e oneroso per l'acquirente produttore dell'aggregato recuperato), oppure (anche) attraverso l'acquisto di un servizio di recupero (un appalto di servizi), nel quale è il produttore del rifiuto che paga il servizio acquistato. Una tale analisi economica della vicenda pratico-sociale sottesa al negozio giuridico sarebbe utile anche agli effetti di una valutazione completa e approfondita della idoneità e completezza della regolazione qui posta in essere con lo schema di decreto in esame sotto il profilo del riparto degli oneri di comunicazione e delle annesse responsabilità delle parti. In ogni caso, qualunque sia la natura giuridico-economica del negozio di cessione dei rifiuti, emerge dal testo regolamentare qui proposto una scelta chiara dell'Amministrazione nel senso di favorire il processo di EoW responsabilizzando soprattutto il produttore dell'aggregato recuperato.

Un'ulteriore riflessione richiede tuttavia il profilo della responsabilità che può gravare sul produttore dei rifiuti, che li conferisce al centro di produzione degli aggregati recuperati, riguardo alla correttezza e completezza dei codici EER attribuiti ai rifiuti conferiti (nonché riguardo – come si dirà più estesamente al paragrafo 4.8 – alla provenienza dei rifiuti esclusivamente da manufatti sottoposti preliminarmente a operazioni di decontaminazione/bonifica e, in via preferenziale, da manufatti sottoposti a demolizione selettiva). La Sezione ritiene in proposito

che sarebbe utile inserire una previsione che quanto meno sottolinei – anche con un mero richiamo alla pertinente disciplina già applicabile in linea generale circa gli obblighi del produttore di presentare il formulario di identificazione del rifiuto – la responsabilità del produttore di garanzia della veridicità e correttezza della classificazione dei rifiuti portati al trattamento per il riciclaggio o il recupero e sulle formalità di comunicazione al gestore dell'impianto di recupero.

3.2.3. Riguardo ai controlli da effettuare sull'aggregato prodotto, l'Amministrazione, aderendo al parere dell'ISS in data 16 dicembre 2020, prot. 38626, ha previsto per gli aromatici benzene, toluene, etilbenzene e xilene (BTEx) la verifica analitica dei singoli parametri, in analogia a quanto già previsto nello schema di regolamento per la cessazione della qualifica di rifiuto per gli inerti da spazzamento stradale, escludendo, dunque, l'inserimento in tabella della voce "BTEx totali" poiché non rappresentativa (la stessa modalità è prevista anche per gli idrocarburi policiclici aromatici - IPA). La Sezione è consapevole dell'estrema delicatezza di questo tema, che impatta evidentemente in modo diretto sugli aspetti di tutela della salute e dell'ambiente, ma invita l'Amministrazione – anche mediante l'attivazione degli strumenti di periodico monitoraggio opportunamente previsti nel testo – a verificare attentamente l'impatto applicativo di tali previsioni in relazione alla effettiva capacità degli operatori economici (i produttori di aggregati recuperati) di dotarsi di mezzi adeguati a svolgere compiutamente i suindicati controlli analitici.

3.2.4. Analoghe considerazioni devono valere in ordine al parametro relativo all'amianto. La relazione illustrativa chiarisce le ragioni per le quali non è stata accolta la proposta dell'ANPAR di prevedere per il parametro amianto il limite previsto dalla tabella 1, allegato 5, Parte IV del codice ambiente, pari a 1000 mg/kg. Gli operatori del settore avevano rilevato, in proposito, che l'impiego degli aggregati riciclati prevalentemente in strati limiterebbe fortemente il reale rischio di

rilascio di fibre aeree disperse in aria. In senso opposto sia l'ISPRA che l'ISS hanno invece evidenziato che il valore limite tuttora riportato nella tabella allegata al codice ambiente sarebbe ormai superato dalle più recenti metodiche di rilevazione (secondo l'ISPRA *“Attualmente esistono, tuttavia, metodologie che consentono di poter valutare la presenza di fibre di amianto in concentrazioni inferiori di almeno un ordine di grandezza al limite previsto dalla disciplina delle bonifiche. Nell'ambito dei lavori di revisione degli allegati al Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. n. 152/2006, inoltre, il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) ha proposto di fissare in Tabella 1, recante “Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo, nel sottosuolo e nei materiali di riporto assimilati al suolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare”, il limite per l'amianto pari a 100 mg/kg, sia per i siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale sia per quelli ad uso commerciale/industriale, considerato la pericolosità dell'amianto legata all'aerodispersione delle fibre”*; secondo l'ISS -parere n. 11115/2021 – l'assenza di amianto dovrà essere accertata *“a seguito di analisi qualitative eseguite con tecniche di microscopia elettronica analitica (microscopio elettronico a scansione equipaggiato con sistema di microanalisi) volte ad evidenziare assenza/presenza di fibre di amianto”*). Se è vero, rileva la Sezione, che il più severo limite pari a 100 mg/kg trova una sua base giuridica formale nel decreto ministeriale 1 marzo 2019, n. 46 relativo agli interventi di bonifica delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, è altresì vero che potrebbero sollevarsi dubbi in punto di pertinenza di tale ultimo riferimento specifico (forse eterogeneo rispetto agli aggregati recuperati da reimpiegare nelle costruzioni edili), rispetto al più ampio limite, comunque allo stato vigente, contenuto nella tabella 1 dell'allegato 5 alla Parte IV del codice ambiente, nonché in punto di proporzionalità di tale scelta.

3.2.5. Un altro punto di particolare rilievo emerso nel corso dell'istruttoria, che sembra poter assumere un'incidenza non marginale sull'efficacia applicativa della nuova disciplina, attiene ai parametri relativi ai cloruri e ai solfati, la cui definizione

“è stata un altro tema oggetto di lungo confronto con gli stakeholders e ha visto coinvolti direttamente anche ISS e ISPRA, stante l’attinenza di tali parametri con profili di tutela della salute umana e dell’ambiente”. Gli operatori, infatti, nel *position paper* di ANPAR, hanno osservato che *“Alcuni parametri da ricercare nell’eluato del Test di Cessione sono dei costituenti dei materiali prodotti e non dei contaminanti (es. cloruri, solfati, COD/TOC) in quanto sono contenuti in specifiche frazioni presenti nei rifiuti da recuperare (cemento e malte, cartongesso, terre da scavo)”*, sicché *“Porre dei limiti alle concentrazioni di tali parametri non solo è un controsenso logico, ma soprattutto, date le difficoltà di avere campioni rappresentativi del prodotto finito (aggregato riciclato), rischia di negare il raggiungimento dello status di End of Waste agli aggregati riciclati prodotti da normali rifiuti da costruzione e demolizione”*. Da qui la richiesta di *“Eliminare i parametri che rappresentano dei costituenti dei materiali prodotti e non dei contaminanti (es. cloruri, solfati, COD/TOC) e/o inserire nuovi criteri e metodi di misura”*. Tuttavia, come riferito nella relazione illustrativa, sia l’ISS che l’ISPRA, sulla base di un’attività specifica di ricerca e approfondimento svolta anche su esperienze analoghe in altri paesi UE, fornendo un apposito parere aggiuntivo (in data 24 giugno 2020, prot. 22376 e in data 22 maggio 2020, prot. 21813), hanno concordato di fissare il limite di ciascuno di tali parametri a 750 mg/l, ritenendo tale valore adeguato e rispondente alle esigenze di salvaguardia e tutela sia della salute umana che dell’ambiente.

Anche in questo caso, pur trattandosi di parametri che hanno una potenziale incidenza sulla salute umana e sull’ambiente, per i quali, dunque, appare ragionevole assumere posizioni di assoluta prudenza, resta aperta l’esigenza di un’attenta valutazione, da parte dell’Amministrazione, degli effetti concreti di tali limiti prudenziali sull’efficacia del meccanismo di economia circolare attivato dalla presente regolamentazione, affinché siano scongiurati effetti di forte riduzione dei quantitativi di rifiuti del genere in trattazione effettivamente avviati al recupero.

4. La Sezione procede, infine, a formulare alcune osservazioni puntuali sul testo, nei termini che seguono.

4.1. Il primo *Visto* (art. 184-ter) va completato.

4.2. Il termine “*articolo*” va riportato sempre per esteso (e non “*art.*”). Ad es., nell’articolo 3.

4.3. Articolo 5, comma 1: la frase “*redatta per ciascun lotto di aggregato recuperato prodotto utilizzando il modulo di cui all’Allegato 3 e*” non risulta chiara; sostituirla con la seguente: “*redatta per ciascun lotto di aggregato recuperato prodotto. La dichiarazione sostitutiva è redatta utilizzando il modulo di cui all’Allegato 3 ed è*”.

4.4. Articolo 5, comma 3: la frase “*Ai fini della sussistenza dei criteri di cui all’articolo 3*” va sostituita con la seguente: “*Ai fini della prova della sussistenza dei criteri di cui all’articolo 3*”.

4.5. Articolo 7, comma 1. L’ultimo periodo, riferito agli allegati al d.m. del 1998, non è chiaro. Occorre riformularlo come segue: “*Per le procedure semplificate continuano ad applicarsi le seguenti disposizioni del decreto del Ministro dell’ambiente 5 febbraio 1998: i limiti quantitativi previsti dall’allegato 4, le norme tecniche di cui all’allegato 5, nonché i valori limite per le emissioni di cui all’allegato 1, sub allegato 2*”.

4.6. Articolo 7, comma 2. Sostituire la frase “*i materiali già prodotti all’entrata in vigore*” con la seguente: “*i materiali già prodotti alla data di entrata in vigore*”.

4.7. Allegato 1. I titoli delle tabelle - “*Tabella 1 – Rifiuti ammessi per la produzione di aggregato recuperato*” - “*Tabella 2 – Parametri da ricercare e valori limite*”, “*Tabella 3– Analiti da ricercare e valori limite*” e “*Tabella 4 – Norme tecniche per certificazione CE*” - ora posti in calce alle tabelle, dovrebbero preferibilmente essere anteposti alle tabelle medesime.

4.8. Allegato 1, lettera a), secondo periodo. In accoglimento delle richieste dell’ISPRA (parere n. prot. 27181 del 13 aprile 2018, pag. 4) è inserita la seguente condizione: “*I rifiuti ammessi alla produzione di aggregati recuperati provengono*

esclusivamente da manufatti sottoposti preliminarmente a operazioni di decontaminazione/bonifica volte alla rimozione di materiali contenenti amianto, di apparecchiature contenenti/contaminate da PCB, di guaine bituminose, di materiali di rivestimento e isolanti potenzialmente pericolosi e di altri materiali contaminati o contenenti sostanze pericolose, ai sensi della decisione 2000/532/CE e della direttiva 2008/98/CE. In via preferenziale, i rifiuti ammessi provengono da manufatti sottoposti a demolizione selettiva”. Tale condizione deve essere collocata nell’articolo, trattandosi di norma giuridica e non di mera regola tecnica. Essa deve essere attentamente valutata sotto il profilo della fattibilità tecnico-economica, per non vanificare del tutto gli obiettivi di economia circolare perseguiti dal decreto. Essa, inoltre, come del resto indicato nel parere dell’ISPRA, deve essere completata con la previsione di un’apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del produttore del rifiuto, che lo conferisce al produttore dell’aggregato recuperato, nella quale si assevera tale provenienza (ovvero l’assenza dei suddetti contaminanti).

4.9. Allegato 1, lettera *b*). La frase *“e a controlli supplementari, qualora se ne ravveda la necessità”* va per chiarezza sostituita con la seguente: *“e, qualora se ne ravveda la necessità, a controlli supplementari”*.

4.10. Allegato 1, lettera *b*), terzo punto. Risulta previsto un obbligo di “aggiornamento annuale” del personale qualificato. Se tale obbligo è già previsto in altre sedi normative, occorrerà richiamare l’atto fonte che l’ha stabilito; diversamente, se si intende introdurre in questa sede la norma che impone l’aggiornamento annuale del personale qualificato, essa deve essere inserita nell’articolo.

4.11. Allegato 1, lettera *b*), sesto punto: *“in modo da impedire miscelazione”*; aggiungere l’articolo *“la”* prima di *“miscelazione”*.

La valutazione della sostenibilità del test di cessione sull’aggregato recuperato, di cui al punto *d.2)* dell’allegato 1, è rimessa alla valutazione tecnico-discrezionale

dell'Amministrazione, anche in relazione alle puntuali osservazioni fatte pervenire dall'associazione dei produttori, che ha avanzato dubbi di carattere generale sulla *“opportunità di mantenere limiti alla cessione sui materiali”*, auspicando la possibilità di *“inserire nuovi criteri e/o metodi di misura”*, posizione forse radicale, ma che testimonia di una difficoltà oggettiva che si riscontra al livello operativo.

4.12. Occorre chiarire meglio il rapporto tra la tabella 4 (*“Norme tecniche per certificazione CE”*, che contiene la regola tecnica UNI EN associata a ciascun tipo di aggregato prodotto per l'attribuzione della marcatura CE) della lettera e) dell'allegato 1 (*“Norme Tecniche di riferimento per la Certificazione CE dell'aggregato recuperato”*) e la tabella 5 dell'allegato 2, *“Norme tecniche per l'utilizzo dell'aggregato recuperato”* (nella tabella, a fianco di ciascun tipo di utilizzo consentito, sono indicate le norme armonizzate europee da rispettare). Sembra che i riferimenti siano in parte sovrapponibili.

4.13. Allegato 2. Vale quanto rilevato per l'allegato 1 circa la collocazione del titolo delle tabelle, ora posto in calce alle tabelle, che dovrebbe preferibilmente essere anteposto alle tabelle medesime.

4.14. Allegato 3. Vi è una ripetizione sotto la voce *“Il produttore sopra indicato dichiara che”* (*“il lotto di aggregato recuperato è rappresentato dalla seguente quantità in quantità in volume”*).

P.Q.M.

Nei sensi suesposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO
Cinzia Giglio