

La disciplina dell'End of Waste

REMTECH EXPO

Ferrara, 18 settembre 2019

dott. Francesco Castellano

La disciplina dell'End of West

L'art. 184^{ter} del Codice Ambientale

La nuova disciplina sulla cessazione dei rifiuti, contenuta nell'articolo 184 *ter* del decreto legislativo n. 152 del 2006, costituisce attuazione della direttiva comunitaria n. 2008/98/CE, che all'articolo 6 ha sostituito la definizione di

“materie prime secondarie”

con quella di

“cessazione della qualifica di rifiuto”

e vuole rappresentare un

passo fondamentale verso l'economia circolare

La disciplina dell'End of West

L'art. 184 *ter* del Codice Ambientale

In base al comma 1 dell'art. 184 *ter*, 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 criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti quattro condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato 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.

La disciplina dell'End of West

L'art. 184 *ter* del Codice Ambientale

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 articolo 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....”*

La disciplina dell'End of West

L'art. 184 *ter* del Codice Ambientale

Pertanto, dal punto di vista giuridico-amministrativo, queste condizioni devono essere stabilite per singolo rifiuto, mediante l'emanazione di un regolamento comunitario o, in mancanza, di un decreto ministeriale, che stabilisca, caso per caso, per ciascun rifiuto le condizioni cui lo stesso deve sottostare (compreso, ove necessario, anche il rispetto di valori limite per le sostanze inquinanti), allo scopo di evitare ogni possibile effetto negativo sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto (comma 2 dell'articolo 184 *ter* del decreto legislativo n. 152 del 2006).

La disciplina dell'End of West

L'art. 184ter del Codice Ambientale

Ad oggi sono stati emanati tre regolamenti comunitari e, cioè:

1. regolamento UE n. 333/2011, relativo ai rottami metallici di ferro, di acciaio e di alluminio;
2. regolamento UE n. 1179/2012, relativo ai rottami di vetro;
3. regolamento UE n. 715/2013, relativo ai rottami di rame.

La disciplina dell'End of West

L'art. 184ter del Codice Ambientale

Oltre ai regolamenti comunitari sopra riportati, sono stati emanati solo due decreti ministeriali specifici per singoli rifiuti, aventi natura regolamentare, e precisamente

1. il DM n. 22 del 14 febbraio 2013, relativo ai combustibili solidi secondari (CSS);
2. il D.M. 15 maggio 2019, che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuti dei prodotti assorbenti per la persona (PAP).

Non vi sono altri DM specifici.

La disciplina dell'End of West

Il settore delle costruzioni

In particolare, per quanto riguarda il settore delle costruzioni, allo stato, non esistono né regolamenti comunitari, né su tali materiali sono stati emessi specifici decreti ministeriali aventi natura regolamentare.

Nel settore anzidetto le uniche attività di recupero dei rifiuti riguardano gli inerti da demolizione, che possono essere recuperati per produrre conglomerati cementizi e bituminosi (cemento o manufatti per l'edilizia) ed essere quindi impiegati nelle costruzioni (settore 7 dell'allegato 1, sub allegato 1, del DM 5 febbraio 1998).

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Tutto ciò precisato, per tutti gli altri materiali, per i quali non sono stati emanati criteri *end of waste*, il successivo comma 3 dell'articolo 184 *ter* detta una norma di carattere generale e cioè che, nelle more della loro adozione, continuano ad applicarsi le disposizioni per il recupero semplificato dettate da tre decreti del Ministro dell'ambiente emanati, rispettivamente, in data 5 febbraio 1998 (che concerne il recupero dei rifiuti non pericolosi, in forma semplificata), in data 12 giugno 2002, n. 161 (relativo al recupero dei rifiuti pericolosi, in forma semplificata) e in data 17 novembre 2005, n. 269, che attiene all'individuazione dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi, che è possibile ammettere al recupero con le procedure semplificate.

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Pertanto, fino a quando non saranno emessi nuovi regolamenti comunitari o decreti ministeriali, che individuino altri rifiuti da far diventare prodotti dopo il loro recupero, sono da considerare con la qualifica di «cessato rifiuto» quei rifiuti non pericolosi, già individuati nel DM 5 febbraio 1998 e s.m.i., che vengono elencati come “materie prime seconde o prodotti” dopo le operazioni di recupero descritte nello stesso DM (articolo 184 *ter*, comma 3).

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Com'è noto, il DM 5 febbraio 1998 e s.m.i. stabilisce i parametri guida di circa 200 procedure di recupero per altrettante tipologie di rifiuti e indica le prescrizioni ambientali e tecniche, nonché i trattamenti ai quali ciascuno dei rifiuti elencati deve essere sottoposto per il suo recupero.

Tutto ciò, allo scopo e con la finalità di non creare danno all'ambiente, nel rispetto della disposizione contenuta nel punto d) del comma 1 dell'articolo 184 *ter* del decreto legislativo n. 152/2006.

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Tale finalità costituisce un obiettivo importante per i rifiuti che, dopo il recupero e dopo essere stati dichiarati MPS (*End of Waste*), vengono impiegati per ripristini ambientali. Queste MPS devono rispettare sia le CSC (concentrazioni soglia di contaminazione) dei terreni non contaminati, secondo la destinazione d'uso, sia il *test* di cessione in acqua (eluato), ai sensi dell'allegato 3 del DM 05/02/1998 e s.m.i.

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Tutto ciò osservato, è evidente che, per le tipologie di rifiuti, che non sono normati nei regolamenti comunitari, nei decreti ministeriali o, infine, nel DM 5 febbraio 1998 (per i rifiuti non pericolosi), i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto devono essere definiti nelle singole autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'articolo 29 *bis* del codice ambientale per l'Autorizzazione integrata ambientale (AIA), ovvero nelle altre autorizzazioni rilasciate ai sensi del successivo articolo 208 dello stesso decreto legislativo n. 152/06.

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Le suddette autorizzazioni devono contenere l'indicazione delle prescrizioni e dei trattamenti a cui i rifiuti devono essere sottoposti per il loro recupero, nel rispetto delle regole generali contenute nell'articolo 184 *ter*.

In particolare, è importante che vengano garantite, senza lasciare spazio a dubbi sia la condizione di cui alla lettera b), vale a dire l'esistenza di un mercato o di una domanda per tale sostanza od oggetto, sia la condizione di cui alla lettera d) e, cioè, che l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non comporti impatti negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Il problema non è di poco conto, dal momento che - come si è visto - sicuramente le condizioni che soddisfano i criteri specifici affinché un rifiuto cessi di essere tale e diventi un *End of Waste* sono facilmente accertabili nei regolamenti europei o nei decreti ministeriali, i quali presuppongono a monte un lavoro preliminare di controllo e di ricerca, volti ad accertare che esista un mercato e che il loro uso non determini impatti negativi sull'ambiente, previa verifica dei cicli di trattamento a cui i rifiuti devono essere sottoposti ai fini del loro recupero, come puntualmente disciplinati. Viceversa, tale lavoro di controllo e di ricerca si è rilevato carente nelle autorizzazioni rilasciate “caso per caso”.

La disciplina dell'End of West

Il potere delle regioni

La tematica ambientale non finisce qui, dal momento che il Ministero dell'Ambiente , con nota n. 10045 del 1° luglio 2016, ha riconosciuto il potere, in capo alle regioni e agli enti da esse delegati, di definire - in assenza di regolamenti comunitari o ministeriali - i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto in sede di rilascio delle singole autorizzazioni, quindi “caso per caso”, e ciò è accaduto senza che venisse imposto, quale regola generale, il rispetto delle prescrizioni contenute nel DM 5 febbraio 1998 concernenti il *test* di cessione e il rispetto delle CSC.

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Le conseguenze di tale decisione ministeriale hanno finito con il creare un notevole disordine amministrativo e una disciplina non univoca sul territorio nazionale.

In pratica, è emerso che le singole autorizzazioni rilasciate, caso per caso, dalle regioni o dalle provincie, ai sensi del decreto legislativo n. 152/2006 - quali le autorizzazioni AIA, di cui al citato articolo 29 bis o le autorizzazioni ordinarie ai sensi dell'art. 208 del stesso decreto legislativo - non sono state puntuali nell'accertamento delle condizioni indicate nell'articolo 184 *ter* per l'*End of Waste*.

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Del resto, sono noti i tanti casi di trattamento e di recupero di rifiuti autorizzati con troppa superficialità dalle province o dalle regioni come *End of Waste* che, non soddisfacendo le condizioni per essere considerati “non rifiuti”, hanno contribuito all'inquinamento massiccio dell'ambiente.

Addirittura, paradossalmente, molto spesso tali autorizzazioni hanno finito di fatto con il rappresentare un veicolo per smaltire, senza nessuna tutela ambientale, veri e propri rifiuti, a cui è stata impropriamente conferita la qualifica di “cessato rifiuto” (*End of Waste*).

La disciplina dell'End of Waste

Il DM 5 febbraio 1998

Nella pratica, è accaduto che, con un'autorizzazione singola, rilasciata dalla regione o dalla provincia, sono stati autorizzati anche impianti di recupero di rifiuti dove il prodotto del recupero, definito *End of Waste*, è stato impiegato per effettuare ripristini ambientali di aree degradate, senza che nell'autorizzazione venisse prescritto il rispetto dei valori di concentrazione della soglia di contaminazione (CSC) e del *test* di cessione dell'eluato, con la conseguenza che tali materiali, autorizzati come *End of Waste*, hanno inquinato le falde acquifere e i terreni dove sono stati depositati.

Si pensi, solo per fare qualche esempio concreto, all'uso diffuso di materiale inquinato nei sottofondi stradali o autostradali o alla scoria cubilot nel SIN di Crotone.

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Significativa è del resto la circostanza che i prodotti di tali operazioni di pseudo trattamento dei rifiuti non hanno trovato alcun mercato, in quanto non rispettosi delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto (sebbene autorizzati come tali dalla regione o dalla provincia).

E' così accaduto che i produttori, ben consapevoli dell'illeceità dell'operazione consumata, hanno addirittura pagato per alienare tali prodotti, invece di essere pagati, come sarebbe stato logico, se vi fosse stata una richiesta di mercato.

dott. Francesco Castellano

Consulente della Commissione sulle attività connesse al ciclo dei rifiuti

La disciplina dell'End of West

Il DM 5 febbraio 1998

Quest'ultima circostanza costituisce la conferma che nella realtà è avvenuto uno smaltimento illecito di rifiuti e non l'utilizzo di un “*End of Waste*”.

Tutto ciò si è verificato in quanto l'autorizzazione, fatta caso per caso, non era sufficientemente adeguata per tutelare l'ambiente, in quanto non imponeva le prescrizioni del rispetto del *test* di cessione e delle CSC, di cui al DM 5 febbraio 1998.

La disciplina dell'End of West

La sentenza del Consiglio di Stato n.1229 del 28/2/2018

In tale contesto fattuale è intervenuta la sentenza n. 1229/2018 del Consiglio di Stato che 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, per costante giurisprudenza costituzionale, nella materia della “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lettera s) del secondo comma dell’articolo 117 Cost.), la disciplina dei rifiuti ricade nella competenza esclusiva dello Stato.

La disciplina dell'End of West la modifica dell'articolo 184 *ter*

Dopo la sentenza del Consiglio di Stato, al fine di porre rimedio agli abusi ambientali commessi con le autorizzazioni singole, rilasciate in modo “*molto discrezionale*”, la suddetta anomalia autorizzativa del “caso per caso” è stata corretta con l’inserimento nel decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito nella legge 14 giugno 2019, n. 55, di un emendamento che ha sostituito il comma 3 dell’articolo 184 *ter* del decreto legislativo n. 152 del 2006

La disciplina dell'End of West la modifica dell'articolo 184 *ter*

E così l'articolo 1, comma 19 della legge 14 giugno 2019 n. 5 stabilisce che, nelle more dell'adozione di uno o più decreti che fissano i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuti, le autorizzazioni rilasciate dalle regioni o dalle province devono rispettare le prescrizioni ambientali contenute nel DM 5 febbraio 1998, per quanto riguarda i rifiuti non pericolosi, e quelle contenute nel DM 12 giugno 2001, n. 161, per i rifiuti pericolosi.

La disciplina dell'End of West la modifica dell'articolo 184 *ter*

A tale proposito, sono in corso di istruttoria da parte del ministero dell'ambiente numerosi decreti, tra cui quelli concernenti il polverino di PFU, relativo pneumatici fuori uso, il pastello di piombo, le plastiche miste, la carta da macero, ecc.. Inoltre, il legislatore ha autorizzato il ministro dell'ambiente a emanare con decreto “linee guida” per l’uniforme applicazione sul territorio nazionale del comma 3 dell’articolo 184 *ter*.

Ciò significa che le regioni e gli enti da queste delegati continueranno a rilasciare autorizzazioni “caso per caso” agli impianti per il trattamento dei rifiuti destinati a diventare *end of waste*.

La disciplina dell'End of Waste la modifica dell'articolo 184 *ter*

Concludendo, sicuramente l'istituto dell'*End of Waste* persegue la finalità di generare percorsi virtuosi di transizione verso l'economia circolare.

Tuttavia, non ritengo che, almeno nei tempi brevi, tale istituto possa avere una portata tale da sostituire discariche e/o inceneritori, considerato che comunque si tratta di settori di nicchia e di percorsi procedurali non semplici, con costi non indifferenti, costi che, come accade nello specifico settore del trattamento dei rifiuti, spesso suggeriscono agli operatori economici percorsi alternativi a quelli virtuosi. Si tratta di argomenti che meritano qualche riflessione, ricordando il vecchio adagio secondo cui “il meglio è nemico del bene”.

Ringrazio tutti i presenti per la cortese attenzione!

Francesco Castellano