

Numero 00161/2024 e data 15/02/2024 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 13 febbraio 2024

**NUMERO AFFARE 01412/2023**

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione, altri rifiuti inerti di origine minerale, art. 184-ter, comma 2, d.lgs n. 152/2006;

### LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione in data 30/11/2023 con la quale il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paola Anna Gemma Di Cesare;

#### *Premesse generali*

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, se soddisfano i requisiti stabiliti nel regolamento, cessano di essere qualificati come rifiuti- End of Waste- EoW- per essere reintrodotti nel ciclo economico come prodotti.

2. Il provvedimento intende abrogare il decreto 27 settembre 2022, n. 152 del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 246 del 20 ottobre 2022, 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.

Il citato Decreto Ministeriale n. 152/2022 prevede un periodo di monitoraggio (articolo 7), all'esito del quale è attribuita al Ministero la valutazione circa *“l'opportunità di una revisione per la cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e b), per tenere conto, ove necessario, delle evidenze emerse in fase applicativa”*.

Per effetto di tale monitoraggio, come pure chiarito nella relazione tecnico finanziaria, alla luce delle criticità emerse durante la fase applicativa e dell'analisi degli impatti sul settore edilizio (e non solo) è stato avviato quindi il procedimento di revisione del Decreto Ministeriale n.152/2022, concluso con la elaborazione del nuovo schema di decreto.

Nell'ambito di tale procedimento, il nuovo schema di regolamento è stato sottoposto a consultazione pubblica (nel periodo dal 26 aprile al 6 maggio 2023) avviata con avviso pubblico e il Ministero ha provveduto a raccogliere tutte le osservazioni pervenute.

Sono stati acquisiti i pareri dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca) in data 17 luglio 2023 e dell'ISS (Istituto Superiore Sanità) in data 28 luglio 2023.

Come già osservato nel parere del Consiglio di Stato n.851/2022 reso sul

regolamento n. 152/2022 il provvedimento si colloca 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.

2.- Il testo del regolamento, adottato, sul presupposto dell'assenza di specifici criteri comunitari, 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, non utilizza la tecnica della novella, ma reca una complessiva abrogazione del DM 152/2022, al dichiarato fine, come evidenziato nella relazione illustrativa, di *“intervenire in modo organico nel settore considerato”*.

3.- Con parere interlocutorio 18 dicembre 2023, n. 1526, la Sezione, rilevata la mancanza della “bollinatura” della Ragioneria generale dello Stato, ha sospeso l'espressione del parere in attesa dal deposito di tale documentazione. Al contempo, con il medesimo parere, la Sezione ha formulato alcune osservazioni sul testo.

#### *Struttura dell'articolato*

1.- Il testo consta di 9 articoli e di 3 allegati.

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 responsabilità del produttore, la Dichiarazione di conformità (resa secondo il modello contenuto nell'allegato 3) e la modalità di prelievo e detenzione dei campioni; l'articolo 6 disciplina il Sistema di gestione di cui si deve

dotare il produttore di aggregati recuperati; l'articolo 7 prevede il monitoraggio degli impatti della nuova disciplina; l'art. 8 reca la disciplina transitoria; l'articolo 9 dispone l'abrogazione del decreto 27 settembre 2022, n.152.

L'allegato 1 attua l'art. 3 dell'articolato e reca i criteri generali ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto dopo il trattamento di recupero; 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 (frantumazione, 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) *"Controlli 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 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, ovvero la rispondenza ai requisiti tecnici per gli scopi specifici e il rispetto della normativa e degli standard esistenti applicabili ai prodotti] .

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); la tabella 6, indica i parametri prestazionali dell'aggregato recuperato per la produzione di Clinker per cemento, non esistendo specifiche norme tecniche standardizzate.

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

### *Osservazioni*

1. La Sezione evidenzia di aver già reso il parere sul testo del regolamento (d.m. 27 settembre 2022, n.152) che il provvedimento in esame intende abrogare, concernente la cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti inerti di origine minerale, adottato in attuazione dell'art. 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3

aprile 2006, n. 152 (parere 851/2022).

Giova, peraltro, evidenziare che la Sezione ha, altresì, reso parere sugli altri regolamenti adottati in esecuzione dell'articolo 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 [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. Quanto alla disciplina dello specifico schema di regolamento in esame, elaborato all'esito di un secondo e rinnovato iter istruttorio, la Sezione prende atto che l'Amministrazione ha acquisito i pareri degli Istituti tecnico scientifici competenti (ISPRA e ISS), ai quali si è conformata, e ha effettuato anche una consultazione pubblica, aperta non soltanto agli operatori di settore.

3.- Quanto agli impatti della nuova regolamentazione, sebbene l'AIR non effettui una dettagliata analisi di mercato che chiarisca gli effetti delle innovazioni normative sulle piccole e medie imprese (PMI) in relazione alla percentuale della loro presenza sul mercato in questione, osserva la Sezione

che si è comunque dato atto degli effetti positivi, in termini di riduzione dei costi per le certificazioni, sulle PMI, avuto riguardo sia alla non obbligatorietà del sistema di certificazione secondo la norma UNI EN ISO 9001 sia in termine di riduzione dei costi dovuti alla realizzazione di strutture in grado di accogliere i quantitativi di campione dell'aggregato recuperato (il nuovo regolamento riduce da cinque anni a un anno l'obbligo di conservazione).

4.- In seguito al parere interlocutorio n. 1526/2023, con nota 2 febbraio 2024, n. 2547, il Capo ufficio legislativo, su ordine del Ministro, ha trasmesso il nuovo schema di regolamento, la relazione illustrativa aggiornata e la relazione tecnico finanziaria bollinata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Il nuovo schema di regolamento recepisce le osservazioni della Sezione.

5.-In particolare, era stato suggerito all'Amministrazione di rimeditare la previsione, all'art. 7, concernente la facoltà di istituire l'“Osservatorio stabile” per il monitoraggio, valutando l'affidamento di tali compiti di monitoraggio ai competenti uffici del Ministero, stante sia la mancanza della fonte normativa primaria che prevede l'istituzione di siffatto organismo sia l'assenza della relativa copertura finanziaria.

Ai fini della valutazione dell'impatto delle disposizioni introdotte, nel nuovo articolo 7, si prevede che, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento, acquisiti i dati di monitoraggio attraverso il sistema ReCER di cui all'art. 184-ter, comma 3 –septies del d.lgs 152 del 2006, è rimessa al Ministero la valutazione dell'opportunità di procedere, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento, ad una revisione dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto.

Tale previsione, così come riformulata, risulta coerente con la cornice normativa di riferimento. Il monitoraggio degli effetti della nuova regolamentazione è demandato agli uffici del Ministero, che raccoglie tutti i

dati provenienti dall'apposito registro dei nuovi provvedimenti autorizzatori emessi, riesaminati e rinnovati nonché gli esiti delle procedure semplificate avviate per l'inizio di operazioni di recupero ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto.

6.- Con riferimento alla disciplina del periodo transitorio il nuovo schema di regolamento (*art. 8, commi 1, 2, 3, 4*) reca una disciplina transitoria per gli aggregati recuperati prodotti in vigenza dei titoli già rilasciati (autorizzazioni/comunicazioni), prevedendo l'ultrattività delle norme previgenti fino al momento della definizione delle domande di aggiornamento dei titoli autorizzatori già rilasciati (da presentarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento). Il nuovo regolamento, dunque, troverebbe applicazione solo dopo la definizione del procedimento di aggiornamento dei nuovi titoli.

Al riguardo, la Sezione, per il periodo transitorio, ha suggerito all'Amministrazione di escludere l'ultrattività della previsione di cui all'art. 5, comma 4, del D.m.152/2022, laddove prevede l'obbligo, per il produttore di aggregato recuperato, di conservazione del campione, per un periodo di cinque anni. Nel parere interlocutorio è stato osservato che *“l'ultrattività di tale regola- seppure per il periodo transitorio di aggiornamento delle autorizzazioni già rilasciate e nelle more del rinnovo dei titoli già rilasciati- potrebbe essere sproporzionata e foriera di disparità di trattamento tra operatori già autorizzati, in attesa del rilascio dei titoli aggiornati o rinnovati e nuovi operatori ai quali si applicherebbe il nuovo regime con la più favorevole previsione dell'obbligo di conservazione, per un solo anno, dei campioni di aggregato recuperato. E ciò tenuto conto che, il superamento della regola di conservazione dei campioni per cinque anni deriva dalle criticità, emerse in fase di consultazione pubblica, connesse al gravoso impegno, anche economico, in termini di spazi da dedicare alla conservazione dei campioni in questione, nonché in termini di gestione organizzativa e di sicurezza degli stessi, senza che vi sia più, nella valutazione “a regime” del regolatore, una proporzionata utilità*



*derivante dalla conservazione per un più lungo termine>>.*

E' stata quindi rimessa all'Amministrazione la valutazione dell'opportunità di uniformare, per tutti gli operatori- sia per coloro che operano sulla base di titoli soggetti a domanda di aggiornamento ex art. 8, comma 1, sia per coloro che operano sulla base di titoli oggetto di rinnovo ai sensi dell'articolo 29-octies ovvero dell'articolo 208, comma 12, del d.lgs 152/2006- l'entrata a regime della nuova regola di conservazione dei campioni per il minor periodo di un anno.

Nel nuovo schema di regolamento l'art. 8, comma 4 è stato riformulato, *facendo salva l'immediata applicabilità dell'art. 5, comma 4*, uniformando per tutti gli operatori, l'entrata a regime della nuova regola di conservazione dei campioni per il minor periodo di un anno.

P.Q.M.

nei sensi su esposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE

Paola Anna Gemma Di Cesare

IL PRESIDENTE

Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO

Alessandra Colucci