



Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi
sede PC: Vicolo Pantallini, 7/9 29121 Piacenza
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano
P. Iva 01711730331
rosabertuzzi@ambienterosa.net
PEC: ambienterosa@legalmail.it
www.ambienterosa.net

IL RECUPERO DEGLI INERTI DA DEMOLIZIONE E COSTRUZIONE O DI ORIGINE MINERALE – IL NUOVO DECRETO MINISTERIALE PONE -ed ha- DEI LIMITI

Avv. Rosa Bertuzzi – Avv. Massimo Saltarelli – Dott. Isacco Barbuti

La normativa sugli *end of waste*, ossia quei materiali che cessano di essere classificati come rifiuti grazie a determinate operazioni di recupero, oggi risulta arricchita dal nuovo Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 278 del 15.07.2022.

Tale decreto si riferisce e si applica ad una categoria specifica di ‘*end of waste*’: quella dei materiali recuperati da rifiuti inerti provenienti da attività di costruzione, demolizione o di origine minerale (per semplicità li chiameremo semplicemente anche solo ‘inerti’).

Come sappiamo, la normativa sugli *end of waste* è strutturata su un insieme di prescrizioni sia a livello legislativo nazionale (art. 184-ter D.lgs. 152/2006) che comunitaria (Direttiva 2008/98/CE e s.m.i.).

Nel corso degli anni tale *corpus* normativo ha trovato attuazione, nel nostro ordinamento, attraverso l’individuazione di specifiche operazioni tecniche necessarie per il corretto recupero di varie tipologie di rifiuti, di volta in volta inserite in decreti ministeriali (come il decreto n. 278/2022 richiamato) o in regolamenti comunitari.

Solo a titolo di esempio, si ricorda il Regolamento UE n. 333/2011 per i rottami metallici, il Regolamento UE n. 1179/2022 per i rottami vetrosi, il Regolamento UE n. 715/2013 per i rottami in rame, il D.M. 22/2013 per il combustibile solido secondario, il D.M. 78/2020 per la gomma riciclata da pneumatici fuori uso e il D.M. 188/2020 per i rifiuti di carta e cartone.

Il decreto che ha fornito l’input al presente contributo, è, appunto, il n. 278 del 15.07.2022 relativo ai rifiuti inerti dell’edilizia e di origine minerale.

Prima di illustrare nel dettaglio le prime valutazioni pratiche (e anche le difficoltà attuative sottese alla nuova norma), occorre una breve panoramica delle prescrizioni contenute nel decreto.

In sostanza la nuova norma prevede una serie di criteri specifici nel rispetto dei quali i rifiuti inerti possono essere qualificati non più come ‘rifiuti’, bensì come ‘aggregato recuperato’. Le prescrizioni a tal fine individuate si possono riassumere in questo modo: a) per la produzione dell’aggregato recuperato possono essere utilizzati solo determinati rifiuti, indicati con i relativi codici E.E.R. nella tabella 1 del decreto, con l’esclusione dei rifiuti che, anche se aventi i codici autorizzati, risultano abbandonati o sotterrati; b) per poter diventare aggregato recuperato, tali rifiuti devono essere sottoposte a delle operazioni di controllo e a delle lavorazioni minime quali macinazione, vagliatura, selezione granulometrica e separazione delle frazioni indesiderate; c) allo stesso fine, l’aggregato

recuperato ottenuto da tali lavorazione deve presentare caratteristiche qualitative, legate al quantitativo di determinate sostanze o impurità contenute nel prodotto ottenuto, da controllare in ogni lotto prodotto attraverso un test di cessione; d) l'aggregato recuperato conforme ai requisiti sin qui descritti, può essere impiegato solamente per le attività elencate nel medesimo decreto, quali sottofondi stradali, strati di fondazione, riempimenti e colmate (trattasi, in verità, di un elenco abbastanza generico); e) per poter effettuare questo tipo di attività –recupero e produzione di aggregato recuperato- è imposto al gestore dell'impianto di adeguare la propria struttura ed il proprio titolo autorizzativo alle prescrizioni del decreto entro 180 gg.

Il primo punto che si vuole approfondire è proprio legato alle caratteristiche tecniche ed ai requisiti imposti per la produzione dell'end of waste indicato nel decreto.

E' evidente che tale decreto introduce dei limiti alla possibilità di recuperare gli inerti da demolizione e costruzione, ad esempio escludendo la possibilità di trattare quelli abbandonati, o quelli classificati con codici E.E.R. non ricompresi nell'elenco, o non sottoposti ai test di cessione o alle lavorazioni previste dal decreto.

Quid iuris per i rifiuti inerti che non rispettano le condizioni più restrittive indicate dalla nuova norma, ma solo quelle dell'autorizzazione in essere? E' possibile produrre degli 'end of waste' e quindi recuperare rifiuti inerti che non rientrano tra le categorie indicate nel decreto o che vengono reimpiegati per scopi diversi da quelli previsti? O meglio, è possibile -nel rispetto delle prescrizioni della propria autorizzazione- produrre "riciclato" end of waste e non dirigersi verso la produzione di aggregato recuperato?

La norma regolamentare prevede che la cessazione della qualifica di rifiuto per rifiuti non ricompresi nella tabella del decreto sia subordinata al rilascio dell'autorizzazione prevista dagli articoli 208, 209 e 211 o dell'autorizzazione integrata ambientale, ma non prevede nulla per le autorizzazioni in procedura semplificata oppure per i rifiuti abbandonati. Le valutazioni da fare al riguardo si basano sul presupposto che allo stato attuale vi sono tantissimi impianti di recupero degli inerti, che trattano tali rifiuti, anche quelli non autorizzati dal decreto, trasformandoli in prodotti riutilizzabili sulla base delle proprie autorizzazioni. Un esempio vale per tutti gli inerti da costruzione che, pur rientrando nell'elenco imposto, risultano essere abbandonati o sotterrati, o provenienti da una demolizione generale o da un crollo (e non dalla 'preferita' demolizione selettiva).

Proprio per tali tipologie di rifiuti, in particolare per quelli abbandonati o sotterrati, si pone il problema di individuarne la sorte e le modalità di gestione più opportuna. Stando al tenore letterale della norma, tali rifiuti, per i quali sono solitamente ammesse le operazioni di recupero in autorizzazioni e quindi è consentito il loro riutilizzo, sarebbero ora destinati ad essere smaltiti tramite il conferimento in una discarica per inerti. Il recupero degli stessi, infatti, se precedentemente consentito in autorizzazione, con le nuove ed aggiornate autorizzazioni non sembrerebbe essere più consentito, sicché sembra venire meno la possibilità del loro impiego ai fini della produzione dell'aggregato.

In linea con i principi di origine comunitaria, però, anche tali rifiuti dovrebbero, prioritariamente, essere recuperati e riutilizzati, mentre solo come ultima ipotesi possono essere smaltiti. Sembrerebbe quasi una sorta di inversione di marcia rispetto all'evoluzione delle esigenze di tutela ambientale che la comunità europea aveva determinato già con la citata Direttiva del 2008 sui rifiuti.

Dall'adeguamento delle autorizzazioni, siano esse rilasciate ai sensi dell'articolo 208 D.lgs. 152/2006, oppure Autorizzazioni Integrate Ambientali, oppure comunicazioni in procedura semplificata ai sensi dell'art. 216 D.lgs. 152/2006, discende, per logica, che una importante quantità

di inerti da costruzione o demolizione o di origine minerale (ancorché non pericolosi) non potranno più essere recuperati, o quantomeno non potranno essere recuperati per la produzione dell'aggregato recuperato specificamente descritto dal decreto e reimpiegati per gli scopi ivi previsti.

In relazione a questo aspetto, quindi, i gestori degli impianti di recupero si potrebbero trovare nella difficile situazione di doversi far carico di costi importanti per adeguarsi alle nuove prescrizioni, pur tuttavia dovendo ridurre il loro ambito di attività, potendo dedicare il proprio operato solo alla lavorazione di alcuni inerti e non di altri.

Perciò è lecito aspettarsi che tali gestori possano essere indirettamente incentivati a ritardare l'aggiornamento delle proprie autorizzazioni, per poter continuare a lavorare producendo dei beni riutilizzabili proprio da quegli inerti di cui la norma esclude il recupero, che non saranno formalmente utilizzabili come 'aggregato recuperato' ma che potrebbero comunque trovare un loro impiego ed un loro mercato, se non altro per scopi e lavorazioni diverse – rimaste ormai poche- da quelle a cui è destinato il citato aggregato.

Sicuramente non è facile capire quali potrebbero essere le modalità di recupero degli inerti, diverse da quelle previste dal decreto, che possano soddisfare i requisiti previsti dall'art. 184 ter del D.lgs. 152/2006, ma è altrettanto vero che un'interpretazione letterale della norma appena approvata porterebbe ad una irragionevole esclusione, dalla possibilità di reimpiego, di particolari tipologie di rifiuti (quali quelli abbandonati), anche se questi dovessero presentare tutte le caratteristiche di non pericolosità e di conformità tecnicamente previste.

A fronte del nuovo decreto è anche doveroso interrogarsi sulle eventuali ipotesi sanzionatorie e sui controlli che verranno effettuati dal personale della Pubblica Amministrazione autorizzato, per capire come questi potranno e dovranno qualificare i rifiuti trattati da impianti non ancora 'aggiornati' alle nuove norme. In particolare è da capire se gli organi di controllo potrebbero ravvisare ipotesi di reato o di violazione amministrativa nei casi di gestione dei rifiuti inerti sulla base di autorizzazioni non aggiornate al nuovo decreto.

In base all'articolo 8 del citato regolamento il soggetto interessato, già autorizzato al recupero degli inerti, se da un lato risulta obbligato a presentare istanza o comunicazione di aggiornamento della propria autorizzazione nel termine di 180 gg per potersi poi dedicare alla produzione di aggregato, dall'altro non sembra essere soggetto ad una specifica sanzione qualora decida di non adempiere a tale adeguamento. La nuova norma, infatti, non fa espresso riferimento ad alcuna fattispecie, penale o amministrativa, attualmente prevista nel nostro ordinamento, perciò anche sul versante sanzionatorio permangono dubbi interpretativi. Da un lato pare abbastanza forzato equiparare una autorizzazione non aggiornata al nuovo decreto ad una situazione di totale assenza del titolo abilitativo e quindi applicare ad un caso del genere le sanzioni concernenti l'attività di gestione dei rifiuti non autorizzata.

Il fine ultimo delle norme penali che sanzionano l'abusività della gestione dei rifiuti (intesa, appunto, come assenza del titolo autorizzativo) è quello di assicurare che determinate attività, passibili di avere un importante impatto sull'ambiente, possano subire un controllo anche preventivo e un efficace monitoraggio da parte dell'autorità competente. Un impianto in possesso di regolare autorizzazione, non scaduta, sebbene non aggiornata, non esclude questo tipo di controlli da parte dell'autorità competente. Si potrebbe, allora, pensare di ricondurre un'ipotesi del genere alla fattispecie di cui all'art. 256, comma 4, D.lgs. 152/2006, relativo ai casi di "carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni". Il ragionamento consisterebbe nel ritenere un impianto

non 'aggiornato' al nuovo decreto equipollente ad un impianto privo di alcune fondamentali caratteristiche tecniche necessarie per essere autorizzato. Tuttavia anche tale soluzione appare non soddisfacente alla luce di quanto sopra indicato.

Infatti la nuova norma non si esprime affatto su quella tipologia di rifiuti che, sebbene già autorizzati per il recupero, non rientrano nel campo di applicazione del decreto e che il gestore dell'impianto dovesse decidere di reimpiegare in un mercato ed in attività diverse da quelle specifiche previste per l'aggregato recuperato di cui parla la norma. Il recupero ed il reimpiego di tali rifiuti, infatti, non è vietato in termini assoluti dalla norma, ma non potrà avvenire nei modi e per gli scopi ivi previsti.

In mancanza di indicazioni in tal senso non può desumersi quale conseguenza sanzionatoria possa derivare per il gestore dell'impianto che decida di non farsi carico di ulteriori costi per l'adeguamento delle proprie strutture e che decida, quindi, di continuare ad utilizzare la propria autorizzazione, almeno sino alla naturale scadenza di quest'ultima.

Ne consegue che, a livello pratico, pur essendo previsto un termine indicativo entro cui tutti gli impianti di recupero devono adeguarsi, tali impianti potrebbero continuare ad effettuare il recupero degli inerti secondo le modalità indicate in autorizzazione e non secondo le modalità riportate nel decreto. Il problema che ne consegue è pertanto legato alla classificazione del materiale, sottoposto ad operazioni di recupero, che esce da un impianto di trattamento autorizzato ma non 'adeguato' alle prescrizioni del decreto. Trattasi, nel caso prospettato, di rifiuti oppure di end of waste diversi dall'aggregato recuperato? Dalla classificazione corretta discendono importanti conseguenze anche da un punto di vista sanzionatorio e penale.

Alla luce di quanto sopra non si può che concludere sottolineando l'importanza delle sentenze future, in particolare quelle della Corte di Cassazione, con le quali la giurisprudenza sarà chiamata a risolvere le difficoltà applicative del nuovo decreto. Sarebbe forse risultato più agevole, sia per gli operatori sia per gli organi di controllo, avere un testo di regolamento tecnicamente pertinente o, quantomeno, accompagnato da note esplicative tali da renderlo idoneo al proprio scopo.