

## **La cessazione della qualifica di rifiuto del conglomerato bituminoso**

**- il nuovo Decreto MATTM 28 marzo 2018, n. 69**

di Rosa Bertuzzi e Andrea Tedaldi (\*)

(\*) Studio AmbienteRosa - consulenze legali ambientali

Lo scorso 3 luglio è entrato in vigore il nuovo regolamento ministeriale recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto del conglomerato bituminoso ai sensi dell'art. 184-ter, c. 2 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Codice dell'ambiente, di seguito "cod. amb."), il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 28 marzo 2018, n. 69 ("DM MATTM 69/2018").

Tale regolamento, come si avrà modo di vedere, stabilisce i criteri specifici affinché il conglomerato bituminoso, ossia il rifiuto costituito dalla miscela di inerti e leganti bituminosi proveniente da operazioni di fresatura a freddo o di demolizione delle pavimentazioni in conglomerato bituminoso, cessi di essere qualificato come rifiuto a seguito di una o più operazioni di recupero e assuma la qualifica di "granulato di conglomerato bituminoso", non più rifiuto ma prodotto.

Per comprendere la portata e l'importanza del DM MATTM 69/2018, occorre fare una breve premessa sul quadro normativo in materia di cessazione della qualifica di rifiuto [1] e sulla qualificazione giuridica del conglomerato bituminoso.

### ***Alcune premesse in materia di cessazione della qualifica di rifiuto***

Come noto, per "cessazione della qualifica di rifiuto" o "end-of-waste" ("EoW") si intende un processo di recupero a cui vengono sottoposti i rifiuti, a seguito del quale questi acquisiscono la natura di prodotti.

L'attuale disciplina in materia di EoW è dettata dall'art. 184-ter cod. amb., il cui comma 1 stabilisce le condizioni generali da rispettare nella fissazione dei criteri specifici in materia di EoW: *"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 i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti 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".*

I criteri specifici che devono essere soddisfatti dal materiale sottoposto a recupero devono essere adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina europea 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. Nelle more dell'emanazione dei decreti ministeriali, il comma 3 dell'art. 184-ter cod. amb. fissa un regime transitorio, prevedendo che continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti MATTM del 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 e 17 novembre 2005, n. 269 (i quali dettano specifiche previsioni per le attività di recupero di rifiuti non pericolosi, pericolosi e pericolosi provenienti dalle navi, esercitate in regime semplificato) e rinviando all'art. 9-bis, lett. a) e b) del D.L. 6 novembre 2008, n. 172 (convertito, con modificazioni, dalla L. 30 dicembre 2008, n. 210).

Pure in considerazione del numero esiguo di regolamenti europei e ministeriali in materia di EoW finora adottati [2], con la circolare 1 luglio 2016, n. 10045, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ("MATTM") aveva chiarito che le Regioni (o gli Enti da questa individuati) possono in via residuale, in sede di rilascio delle singole autorizzazioni ordinarie degli impianti di recupero dei rifiuti o di Autorizzazione Integrata Ambientale, definire i criteri di EoW rispetto a rifiuti che non sono stati oggetto di apposita disciplina comunitaria o ministeriale, previo riscontro della sussistenza delle summenzionate condizioni di cui al comma 1 dell'art. 184-ter cod. amb.

Come noto, tuttavia, con la sentenza n. 1229 del 28 febbraio scorso il Consiglio di Stato ha negato la possibilità di dettare i criteri in materia di EoW caso per caso, creando una grande incertezza a livello operativo in tutti quei casi in cui un operatore vorrebbe sottoporre a EoW rifiuti non regolati da regolamenti europei o ministeriali.

In questo senso, l'adozione del DM MATTM 69/2018 risulta particolarmente importante in quanto, fissando i criteri in materia di EoW del conglomerato bituminoso, prevede la possibilità che tale rifiuto - laddove siano rispettati i criteri dettati dal decreto ministeriale stesso e le condizioni generali di cui all'art. 184-ter, c. 1 cod. amb. - possa acquisire la qualifica di prodotto.

Peraltro, giova rilevare che, in risposta ad un'interrogazione alla Camera, lo scorso 19 luglio il MATTM ha annunciato una modifica all'art. 184-ter cod. amb., al fine di consentire l'adozione di autorizzazioni "caso per caso" alla cessazione della qualifica di rifiuto. Soluzione, questa, che risulterebbe del resto in

linea con la direttiva 2018/851/UE del 30 maggio scorso [3] (la quale dovrà essere recepita dall'Italia entro il 5 luglio 2020) che ha modificato la direttiva rifiuti 2008/98/CE.

### ***Cenni sulla natura giuridica del conglomerato bituminoso***

Chiarito il quadro normativo in materia di “cessazione della qualifica di rifiuto” in cui si inserisce l'adozione del DM 69/2018, occorre ora soffermarsi sulla natura giuridica del conglomerato bituminoso.

Al riguardo, la giurisprudenza si è a più riprese pronunciata sulla qualificazione del “fresato d'asfalto”, ossia il conglomerato bituminoso recuperato mediante fresatura del rivestimento stradale.

Il fresato d'asfalto è generalmente qualificato quale rifiuto speciale ai sensi dell'art. 184, c. 3 cod. amb., di cui è produttore il soggetto che effettua la scarifica della pavimentazione stradale [4], così che la sua gestione dovrà essere effettuata nel rispetto delle regole in materia di classificazione, deposito, tracciabilità, trasporto, invio a recupero o smaltimento fissate dal Codice dell'Ambiente.

La giurisprudenza amministrativa ha tuttavia ammesso che il fresato d'asfalto possa anche essere qualificato come sottoprodotto ai sensi dell'art. 184-bis cod. amb., qualora sia *“inserito in un ciclo produttivo, ossia se viene utilizzato senza nessun trattamento diverso dalla normale pratica industriale (di fatto vengono effettuate solo operazioni di cernita e di selezione, che non possono essere, tuttavia, considerate operazioni di trasformazione preliminare...) in un impianto che ne preveda l'impiego nello stesso ciclo di produzione, e precisamente per il reimpiego del materiale come componente del prodotto finale trattato nell'ambito dello stesso impianto”* e alla condizione che l'impianto che utilizza il fresato come sottoprodotto non stocchi quantitativi di fresato *“che eccedono rispetto al fabbisogno del proprio ciclo produttivo, perché la giacenza del materiale in attesa di un futuro reimpiego (nella stessa sede o altrove) integra la fase dello stoccaggio e pone il problema della permanenza del rifiuto, che invece va esclusa per quella limitata provvista di materiale che rientra quantitativamente nel normale processo di lavorazione dell'impianto”* (T.A.R. Lombardia-Milano, Sez. II, 10 agosto 2012, n. 2182; nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4151 e Cons. Stato, Sez. IV, 6 ottobre 2014, n. 4978).

Ebbene, pur consapevoli delle incertezze giurisprudenziali in materia e della presenza di pronunce di senso avverso [5], laddove risultino rispettate le condizioni fissate dall'art. 184-bis cod. amb. [6] [7], il fresato pare dunque poter essere qualificato quale sottoprodotto.

Conferma in tal senso si rinviene, del resto, dalla lettura del DM MATTM 69/2018, il quale - come anticipato - fissa i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto del conglomerato bituminoso, facendo

però salva la possibilità che esso sia “*qualificato come sottoprodotto ai sensi e per gli effetti dell’articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”.

### ***Il nuovo DM MATTM 69/2018***

Ai sensi dell’art. 3 del DM MATTM 69/2018, il conglomerato bituminoso cessa di essere qualificato come rifiuto, ed acquisisce la qualifica di “granulato di conglomerato bituminoso”, se soddisfa i seguenti criteri: 1) è utilizzabile per gli scopi specifici indicati nella parte a) dell’ Allegato 1; 2) risponde agli standard previsti dalle norme UNI EN 13108-8 (serie da 1-7) o UNI EN 13242 in funzione dello scopo specifico previsto; 3) risulta conforme alle specifiche indicate nella parte b) dell’Allegato 1.

Fra gli scopi specifici per i quali il granulato di conglomerato bituminoso è comunemente utilizzato, la parte a) dell’Allegato 1 indica i seguenti: • miscele bituminose prodotte con un sistema di miscelazione a caldo nel rispetto della norma UNI EN 13108 (serie da 1-7); • miscele bituminose prodotte con un sistema di miscelazione a freddo; • produzione di aggregati per materiali non legati e legati con leganti idraulici per l’impiego nella costruzione di strade, in conformità alla norma armonizzata UNI EN 13242, ad esclusione dei recuperi ambientali.

Dovranno inoltre essere rispettate le specifiche dettate dalla parte b) dell’Allegato 1, la quale impone verifiche tanto sui rifiuti in ingresso all’impianto (finalizzate a verificare l’assenza di materiale diverso dal conglomerato bituminoso) quanto sul granulato di conglomerato bituminoso. Il granulato dovrà essere sottoposto a test a campione volti a rilevare il rispetto del livello massimo di concentrazione di amianto ed idrocarburi policiclici aromatici (IPA) fissato dall’Allegato, a test di cessione secondo il metodo di cui all’Allegato 3 al DM MATTM 5 febbraio 1998, e a verifiche volte ad analizzare le caratteristiche prestazionali del granulato.

Ai sensi dell’art. 4, il rispetto dei criteri di cui all’art. 3 deve essere attestato dal produttore (per tale intendendosi, il gestore di un impianto autorizzato per la produzione di granulato di conglomerato bituminoso) tramite una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, la quale deve essere redatta al termine del processo produttivo di ciascun lotto di conglomerato (ossia per ogni quantitativo di conglomerato prodotto non superiore a 3.000 m<sup>3</sup>) secondo il modulo di cui all’Allegato 2 e deve essere inviata all’autorità competente e all’agenzia di protezione ambientale territorialmente competente.

La dichiarazione di conformità deve inoltre essere conservata presso l’impianto di produzione, o presso la sede legale del produttore, insieme ad un campione di ciascun lotto di granulato di conglomerato bituminoso

prodotto (i campioni devono essere conservati per cinque anni), per possibili controlli da parte delle autorità amministrative.

Come previsto dall'art. 5, l'obbligo di conservazione dei campioni non si applica alle imprese registrate ai sensi del regolamento n. 1221/2009/CE (EMAS) e alle imprese in possesso della certificazione ambientale UNI EN ISO 14001, rilasciata da organismo accreditato ai sensi della normativa vigente.

L'art. 6 detta infine le disposizioni per l'adeguamento degli impianti in essere, stabilendo che *“il produttore, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore dello stesso, presenta all'autorità competente un aggiornamento della comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 216 o un'istanza di aggiornamento dell'autorizzazione ai sensi del Titolo III-bis della Parte II e del Titolo I, Capo IV, della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

I detentori delle autorizzazioni già rilasciate, in forma semplificata e ordinaria, dovranno dunque presentare un'istanza di aggiornamento entro il 31 ottobre 2018; nel frattempo, il granulato di conglomerato bituminoso prodotto può essere utilizzato se presenta caratteristiche conformi ai criteri di cui all'art. 3, attestate mediante dichiarazione di conformità ai sensi dell'art. 4.

---

[1] Per un approfondimento si rimanda ad un precedente articolo pubblicato su questa rivista, R. Bertuzzi, *La cessazione della qualifica di rifiuto. Ricostruzione della disciplina in materia di end-of-waste alla luce della sentenza Cons. Stato n. 1229/2018*, in *Recover Magazine*, n. 43/2018.

[2] Allo stato, a livello europeo, sono stati adottati solo tre regolamenti in materia di EoW, dedicati ai rottami metallici (regolamento n. 333/2011/UE), di vetro (regolamento n. 1179/2012/UE) e di rame (regolamento n. 715/2013/UE). Il MATTM ha poi emanato il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22, *“Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS)”*, fornendo in seguito alcuni chiarimenti interpretativi con circolare del 27 marzo 2018, ed ha trasmesso al Consiglio di Stato per il parere di competenza lo schema di regolamento in materia di EoW dei materiali derivanti dal trattamento dei prodotti assorbenti per la persona (PAP, cioè soprattutto pannolini, pannoloni e assorbenti).

[3] La direttiva 2018/851/UE ha modificato il paragrafo 4 dell'art. 6 della direttiva 2008/98/CE nei seguenti termini: *“Laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione o a livello nazionale ai sensi, rispettivamente, del*

*paragrafo 2 o del paragrafo 3, gli Stati membri possono decidere caso per caso o adottare misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al paragrafo 1, rispecchiando, ove necessario, i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e), e tenendo conto dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente sulla salute umana. Tali decisioni adottate caso per caso non devono essere notificate alla Commissione in conformità alla direttiva (UE) 2015/1535”.*

[4] Al riguardo, la definizione di produttore (materiale e giuridico) di rifiuti è fissata dall'art. 183, c. 1, lett. f) cod. amb., ai sensi del quale è produttore di rifiuti “*il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)*”.

[5] Per le resistenze alla qualificazione del fresato d'asfalto quale sottoprodotto, si rimanda a due recenti pronunce della Corte di Cassazione, sezione penale: “*i materiali che residuano da lavori di demolizione (“fresato d'asfalto” derivante dalle attività di scarifica di una pista aeroportuale) rientrano nel novero dei rifiuti per presunzione ex lege iuris tantum, ferma restando la possibilità di gestire gli stessi come sottoprodotti purché ricorrano tutte le condizioni di cui all'art. 184 bis d.lgs. 152/06: in particolare, da un lato, il requisito della certezza dell'utilizzo del sottoprodotto va apprezzato con riferimento esclusivo alla fase della produzione e, dall'altro lato, per accertare se il trattamento cui è sottoposto il materiale prima del riutilizzo possa rientrare nella “normale pratica industriale”, vanno esclusi gli interventi manipolativi del residuo diversi da quelli ordinariamente effettuati nel processo produttivo nel quale viene utilizzato (nella specie, ai fini del suo riutilizzo quale componente del nuovo conglomerato bituminoso, il fresato non veniva impiegato “tal quale”, ma era sottoposto a una lavorazione a caldo, che, attraverso la miscelazione con altre componenti vergini, dava luogo a un materiale diverso da quello originario)”* (Cass. Pen., Sez. III, 28 giugno 2017, n. 53136, in *Foro it.* 2018, 2, II, 134; nello stesso senso, Cass. Pen., Sez. sez. III, 8 febbraio 2018, n. 24865).

[6] L'art. 184-bis cod. amb. fissa le seguenti condizioni affinché una sostanza od oggetto sia qualificabile quale sottoprodotto e non rifiuto: a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

[7] Per un approfondimento si rimanda ad un nostro precedente articolo pubblicato su questa rivista, R. Bertuzzi, A. Tedaldi, *Nuovi strumenti di orientamento in materia di sottoprodotti. I cambiamenti nella disciplina dei sottoprodotti con il D.M. n. 264/2016 e la circolare MATTM n.7619/2017*, in *Recover Magazine*, n. 41/2017.