



STUDIO DELLE NORMATIVE UE, ITALIANE E REGIONALI SUL TEMA INERTI

avv. Andrea Martelli
Chilos Martelli – Studio Legale Associato
chilosmartelli.com

CAPOFILA



Repubblica e Cantone
Ticino

PARTNER



Indice

1. La normativa UE
2. La normativa italiana: rifiuti, sottoprodotti o *End of waste*?
3. (segue) la normativa italiana: le recenti novità introdotte dal d. lgs. 116/2020
4. La normativa regionale

La normativa UE

Il difficile cammino dei rifiuti da costruzione e demolizione («CDW») nella legislazione UE

- Il riconoscimento della rilevanza strategica dei CDW come «flussi prioritari» nelle norme programmatiche e l'assenza di norme cogenti specifiche
- Comunicazioni della Commissione Europea:
 - Comunicazione sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", COM (2001) 31 definitivo;
 - Comunicazione "Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti", COM(2005) 666 definitivo, 21.12.2005;
 - Relazione concernente la strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti", SEC (2011) 70 definitivo, del 19.1.2011;
 - Comunicazione "Strategia per la competitività sostenibile del settore delle costruzioni e delle sue imprese" {SWD(2012) 236 final}11 del 31 luglio 2012;
 - Comunicazione "Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia", COM (2014) 445 final, del 1.09.2014;
 - Comunicazione "Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti", COM(2014) 398 final/2, del 25.09.2014.
- Regolamento (UE) n. 305/2011

La normativa UE

Il Regolamento (UE) n. 305/2011*

- definisce condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione
- L'allegato I definisce i “requisiti di base delle opere di costruzione” e dedica particolare attenzione all'uso sostenibile delle risorse naturali, disponendo che:
 - «Le opere di costruzione devono essere concepite, realizzate e demolite in modo che l'uso delle risorse naturali sia sostenibile e garantisca in particolare quanto segue:
 - a) il riutilizzo o la riciclabilità delle opere di costruzione, dei loro materiali e delle loro parti dopo la demolizione;
 - b) la durabilità delle opere di costruzione;
 - c) l'uso, nelle opere di costruzione, di materie prime e secondarie ecologicamente compatibili».

*Il **Green Deal Europeo** (p.to 2.1.4) prevede che la Commissione riesaminerà tale regolamento «che dovrebbe assicurare che tutte le fasi della progettazione di edifici nuovi e ristrutturati siano in linea con le esigenze dell'economia circolare e comportino una maggiore digitalizzazione e un parco immobiliare sempre più resiliente ai cambiamenti climatici»

La normativa UE

Direttiva 2018/851/UE (di modifica della Direttiva 2008/98/CE)

- ha introdotto la **definizione di «rifiuti da costruzione e demolizione»**: «rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione» (art. 3 della direttiva 2008/98/CE)
- ha imposto agli Stati membri di adottare **«misure intese a promuovere la demolizione selettiva** onde consentire la rimozione e il trattamento sicuro delle sostanze pericolose e facilitare il riutilizzo e il riciclaggio di alta qualità tramite la rimozione selettiva dei materiali, nonché garantire l'istituzione di sistemi di cernita dei rifiuti da costruzione e demolizione almeno per legno, frazioni minerali (cemento, mattoni, piastrelle e ceramica, pietre), metalli, vetro, plastica e gesso» (art. 11, par. 1, direttiva 2008/98/CE)
- ha stabilito che, entro il **31 dicembre 2024**, la Commissione UE debba vagliare l'introduzione di **obiettivi in materia di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio**, fra gli altri, **dei rifiuti da costruzione e demolizione** e le relative frazioni di materiale specifico, trasmettendo, a tal fine, al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione corredata, se del caso, di una proposta legislativa (art. 11, par. 6, direttiva 2008/98/CE).

La normativa UE

Direttiva 2018/851/UE (di modifica della Direttiva 2008/98/CE)

- Ha introdotto la nuova nozione di «**riempimento**» («*backfilling*»): «qualsiasi operazione di recupero in cui rifiuti idonei non pericolosi sono utilizzati a fini di ripristino in aree escavate o per scopi ingegneristici nei rimodellamenti morfologici. I rifiuti usati per il riempimento devono sostituire i materiali che non sono rifiuti, essere idonei ai fini summenzionati ed essere limitati alla quantità strettamente necessaria a perseguire tali fini» (art. 3 della direttiva 2008/98/CE)
- Ha introdotto la nuova definizione di «**recupero di materia**», annoverandovi espressamente, oltre alla «preparazione per il riutilizzo» e al «riciclaggio», anche il «riempimento» (art. 3 della direttiva 2008/98/CE). Secondo la Direttiva 2018/851/UE, la definizione ricomprende «il ritrattamento di rifiuti per ottenere materie prime secondarie destinate a interventi di costruzione di strade o altra infrastruttura. A seconda delle circostanze di fatto specifiche, tale ritrattamento può rientrare nella definizione di "riciclaggio" laddove l'impiego di materiali si basi su opportuni controlli di qualità e soddisfi tutti gli standard, le norme, le specifiche e le prescrizioni in materia di tutela della salute e dell'ambiente pertinenti per questo uso specifico»

La normativa UE: le ultime novità

Comunicazione della Commissione europea del 11-12-2019 COM(2019) 640 final («Green Deal europeo»):

- ✓ Per favorire la transizione verso un'economia circolare, si annuncia che gli interventi si concentreranno soprattutto sui settori "ad alta intensità di risorse", come il **settore dell'edilizia** (p.to 2.1.3)
- ✓ si preannuncia che la Commissione UE valuterà l'opportunità di adottare requisiti giuridicamente vincolanti per dare impulso al mercato delle materie prime secondarie con contenuto riciclato obbligatorio (ad esempio, per i **materiali da costruzione**). (P.to 2.1.3)

La normativa UE: le ultime novità

Comunicazione della Commissione europea del 11-3-2020 COM/2020/98 final («Un nuovo Piano d’azione per l’economia circolare»): dedica un capitolo specifico a «**Costruzione e edilizia**» (p.to 3.6):

Si preannuncia che la Commissione varerà una nuova strategia generale per un ambiente edificato sostenibile, che promuoverà i principi di circolarità lungo l'intero ciclo di vita degli edifici, tra l’altro:

- ✓ affrontando la questione delle prestazioni di sostenibilità dei prodotti da costruzione nel contesto della revisione del regolamento sui prodotti da costruzione, compresa l'eventuale introduzione di requisiti in materia di contenuto riciclato per alcuni prodotti da costruzione, tenendo conto della loro sicurezza e funzionalità
- ✓ esaminando la possibilità di rivedere gli obiettivi di recupero dei materiali fissati nella legislazione dell'UE per i rifiuti da costruzione e demolizione e le relative frazioni di materiale specifico
- ✓ promuovendo iniziative per ridurre l'impermeabilizzazione del suolo, riabilitare i siti dismessi abbandonati o contaminati e aumentare l'uso sicuro, sostenibile e circolare dei terreni da scavo

La normativa italiana: rifiuti, sottoprodotti o end of waste?

I CWD come rifiuti

- Sono compresi nel **Capitolo 17** dell'elenco dei rifiuti (Rifiuti delle operazioni di costruzione e demolizione (compreso il terreno escavato proveniente da siti contaminati))
- Sono qualificati espressamente come rifiuti speciali (d. lgs. 152/2006 così come modificato e integrato dal **d. lgs. 116/2020**), poiché:
 - i rifiuti urbani non includono i rifiuti da costruzione e demolizione (**art. 183, comma 1, lett. b-sexies**);
 - sono speciali «i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis» (lett. b) (**art. 184, comma 3**)

La normativa italiana: rifiuti, sottoprodotti o end of waste?

I CWD come *end of waste*

- La **direttiva 2008/98/CE** stabiliva (**Considerando 22**), che «*eventuali categorie di rifiuti per le quali dovrebbero essere elaborati criteri e specifiche volti a definire «quando un rifiuto cessa di essere tale» sono, fra l'altro, i rifiuti da costruzione e da demolizione [...]. Per la cessazione della qualifica di rifiuto, l'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale.*»
- da molti anni è in corso di elaborazione presso il «MATTM» un decreto volto a definire i criteri end of waste degli aggregati riciclati, a tutt'oggi, non ancora adottato (cfr. **parere Consiglio di Stato del 3-9-2020**)
- **DM 28 marzo 2018, n. 69** (Regolamento end of waste rifiuto di conglomerato bituminoso)

La normativa italiana: rifiuti, sottoprodotti o end of waste?

I CWD come *end of waste*

- Il tortuoso cammino italiano dell'*end of waste* «caso per caso»: dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/2018 alla riforma dell'**art. 184-ter, d. lgs. 152/2006** ad opera del DL 101/2019, convertito con legge 128/2019 (in vigore dal 3-11-2019)

La normativa italiana: rifiuti, sottoprodotti o end of waste?

I CWD come sottoprodotti

- Inerti provenienti da demolizioni e costruzioni: la giurisprudenza penale dubita che possano essere classificati come sottoprodotti ai sensi dell'art. 184-bis, d.lgs. 152/2006, in quanto non derivano da un «processo di produzione» in senso stretto.
- terre e rocce da scavo:
 - ✓ possono essere classificate e gestite come sottoprodotti.
Secondo l'**art. 185, comma 4, d. lgs. 152/2006**: «il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter» (ossia, come rifiuti, sottoprodotti o end of waste)
 - ✓ sono disciplinate dal **DPR 120/2017**

La normativa italiana: le recenti novità introdotte dal d.lgs. 116/2020

- **Nuovo art. 181, d.lgs. 152/20060** (su promozione della preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti) mantiene fermi gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero per i rifiuti da costruzione e demolizione al 70% entro il 2020* (comma 4, lett. b))
- **Nuovo art. 205, d.lgs. 152/2006** (Misure per incrementare la raccolta differenziata), comma 6-*quinquies*: il MATTM promuove, previa consultazione con le associazioni di categoria, la demolizione selettiva, onde consentire la rimozione e il trattamento sicuro delle sostanze pericolose e facilitare il riutilizzo e il riciclaggio di alta qualità, di quanto residua dalle attività di costruzione e demolizione tramite la rimozione selettiva dei materiali, nonché garantire l'istituzione di sistemi di selezione dei rifiuti da costruzione e demolizione almeno per legno, frazioni minerali (cemento, mattoni, piastrelle e ceramica, pietre), metalli, vetro, plastica e gesso.

La normativa italiana: le recenti novità introdotte dal d.lgs. 116/2020

Nuove definizioni (art. 183, d. lgs. 152/2006)

- **«rifiuti da costruzione e demolizione»**: I rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione (lett. b-quater)
- **«riempimento»**: qualsiasi operazione di recupero in cui rifiuti non pericolosi idonei ai sensi della normativa UNI sono utilizzati a fini di ripristino in aree scavate o per scopi ingegneristici nei rimodellamenti morfologici. I rifiuti usati per il riempimento devono sostituire i materiali che non sono rifiuti, essere idonei ai fini summenzionati ed essere limitati alla quantità strettamente necessaria a perseguire tali fini (lett. u-bis)
- **«recupero di materia»**: qualsiasi operazione di recupero diversa dal recupero di energia e dal ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o altri mezzi per produrre energia. Esso comprende, tra l'altro la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il riempimento (lett. t-bis)

La normativa italiana: le recenti novità introdotte dal d.lgs. 116/2020

- ✓ **La nuova disciplina del deposito temporaneo prima della raccolta (ora contenuta nel nuovo art. 185-bis, d. lgs. 152/2006):** si precisa che per **luogo di produzione** si considerano anche **le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti**, per i **rifiuti da costruzione e demolizione**
- ✓ **La nuova disciplina sul trasporto dei rifiuti derivanti da piccoli interventi edili (art. 193, comma 19, d. lgs. 152/2006):** i rifiuti derivanti da **piccoli interventi edili** «si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività. Nel caso di quantitativi limitati che non giustificano l'allestimento di un deposito dove è svolta l'attività, il trasporto dal luogo di effettiva produzione alla sede, in alternativa al formulario di identificazione, è accompagnato dal documento di trasporto (DDT) attestante il luogo di effettiva produzione, tipologia e quantità dei materiali, indicando il numero di colli o una stima del peso o volume, il luogo di destinazione»
- ✓ **La nuova disciplina sul trasporto intermodale (art. 193-bis, d. lgs. 152/2006):** introduce una disciplina più esaustiva e concede termini più ampi per il trasbordo. Precisa infatti che il deposito di rifiuti «*nell'ambito di attività intermodale di carico e scarico*» non rientra nelle attività di stoccaggio, a condizione che non superi il termine finale di **30 giorni** e che i rifiuti siano presi in carico per il successivo trasporto entro **6 giorni** dalla data d'inizio dell'attività di deposito (prima la sosta non poteva superare le 48 ore). Decorsi 6 giorni dall'inizio dell'attività di trasporto, è previsto un **obbligo di comunicazione** a carico del trasportatore e un'eventuale conseguente **ripresa dei rifiuti** da parte del produttore (tali attività escludono lo stoccaggio di rifiuti non autorizzato)

La normativa regionale

- **LR 10 maggio 1991, n. 51**
- **LR 8 agosto 1998, n. 14** (recante «Nuove norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava») ha affidato alla Giunta regionale il compito di stabilire *«indirizzi e disposizioni tecniche per l'utilizzo, in opere pubbliche e nelle grandi infrastrutture per la mobilità, di materiali inerti da riciclaggio, opportunamente trattati, in sostituzione di materiale pregiato, attraverso accordi con le società o i consorzi di società che hanno in appalto i lavori»; sempre secondo questa disposizione la Regione e le Province dovrebbero incentivare e attivare «impianti di lavorazione di materiali inerti da riciclaggio al fine di evitare l'utilizzo di discariche pubbliche per lo smaltimento dei rifiuti inerti».*
- **DGR 20 giugno 2014, n. X/1990**, è stato approvato il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR), il quale dedica ampio spazio ai rifiuti di inerti, stabilendo i seguenti indirizzi:
 - disincentivare il conferimento in discarica dei materiali inerti, intervenendo eventualmente anche con leve di natura economica (ecotassa)
 - favorire lo sviluppo delle tecniche di “demolizione selettiva” seguendo le linee guida pubblicate dall'UNI
 - favorire impianti di riciclaggio dei rifiuti inerti che abbiano rese elevate di recupero
 - promuovere l'utilizzo di prodotti da riciclaggio di inerti nella realizzazione di opere pubbliche

La normativa regionale

- **LR 5 ottobre 2015, n. 29**

Ratificata l'intesa di coordinamento transfrontaliero per la gestione dei materiali inerti fra la Regione Lombardia e il Cantone Ticino, di cui è stato successivamente adottato – e revisionato nel febbraio 2018 – il «Protocollo operativo per l'attuazione dei controlli di ARPA Lombardia, previsti dall'intesa di coordinamento transfrontaliero per la gestione dei materiali inerti fra la Regione Lombardia e il Canton Ticino e la gestione dei relativi esiti (Progetto CO.M.E.T.A.)»



Grazie per l'attenzione

CHILOSI  MARTELLI
Studio Legale Associato

avv. Andrea Martelli

andrea.martelli@chilosimartelli.com

CAPOFILA



Repubblica e Cantone
Ticino

PARTNER

