



Regione Puglia

Segretariato Generale della Giunta Regionale

Disegno di Legge N. **99** del 05/06/2019

"Disposizioni sull'applicazione dell'art. 182, c. 3, D.Lgs. N. 152/2006 e s.m.i. in conformità alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5242/2014 ed alle precisazioni formulate in ambito comunitario in materia di classificazione dei rifiuti".

**Relazione tecnica esplicativa e di accompagnamento allo schema di disegno di legge recante
"Disposizioni sull'applicazione dell'art. 182, c. 3, D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. in conformità alla
sentenza del Consiglio di Stato n. 5242/2014 ed alle precisazioni formulate in ambito comunitario
in materia di classificazione dei rifiuti"**

Premessa

Il presente schema di disegno di legge si propone di dare applicazione alla normativa di settore in relazione agli smaltimenti dei rifiuti solidi urbani non pericolosi e di quelli derivanti dal loro trattamento di provenienza extra regionale, in conformità all'orientamento univoco e costante della giurisprudenza amministrativa formatosi sul tema in seguito alla nota sentenza del Consiglio di Stato n. 5242/2014, nonché in conformità alle precisazioni da ultimo formulate da parte della Commissione UE con Comunicazione 2018/C 124/01, "Comunicazione della Commissione — Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti", pubblicata il 9 aprile 2018 sulla Gazzetta UE (C 124/134) nonché la Corte di Giustizia Europea con sentenza del 28 marzo 2019 (cause riunite C-487/17, C-488/17 e C-489/17) in materia di classificazione dei rifiuti per la quale si applicano le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione del 18 dicembre 2014, nonché nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017, quali atti normativi direttamente ed immediatamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri, comunque recepiti formalmente nell'ordinamento nazionale con le modifiche introdotte nell'Allegato D alla Parte IV del T.U. Ambiente, ai sensi dell'art. 9 del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, con legge 3 agosto 2017, n. 123 ("La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonché nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017").

Tale decisione si rende necessaria al fine di superare l'erronea prassi derivata da una sovrapposizione della normativa interna e comunitaria in materia di classificazione dei rifiuti sulla scorta della quale ancora oggi si assiste ad un'illegittima, indistinta sottrazione dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati alla disciplina prevista per i rifiuti urbani ed in particolare alla violazione del principio di autosufficienza espressamente previsto (ai sensi dell'art. 182-bis, c. 1, lett. a), del D.Lgs. n. 152/2006) per gli smaltimenti dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento, e del relativo divieto (art. 182, c. 3, del D.Lgs. n. 152/2006) di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, con grave danno per l'ambiente determinato dalla movimentazione di rifiuti che sovente non risultano neppure parzialmente biostabilizzati nonché, sotto il profilo della pianificazione, per l'autosufficienza regionale negli smaltimenti determinata dalla circostanza che, in assenza di accordi ed in mancanza di un corrispondente contributo a titolo di ristoro ambientale, nelle discariche ubicate nel territorio regionale pugliese vengono smaltiti rifiuti che, per espressa disposizione di legge, non potrebbero essere smaltiti.

Inquadramento normativo

- 1) Il legislatore nazionale impone l'autosufficienza regionale per lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento (art. 182 bis, comma 1, lettera a), del D.Lgs. n. 152/2006;
- 2) la normativa nazionale classifica i rifiuti (art. 184, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006) secondo l'origine (in rifiuti urbani e rifiuti speciali) e secondo le caratteristiche di pericolosità (in rifiuti non pericolosi e rifiuti pericolosi) diversamente dalla normativa comunitaria che classifica i rifiuti esclusivamente in ragione della loro natura pericolosa o non pericolosa;
- 3) ai sensi dell'art. 184, c. 3, lett. g), del D.Lgs. n. 152/2006, sono classificati come rifiuti speciali, "i rifiuti derivanti dalle attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi", con la precisazione che la suddetta classificazione si fonda sul criterio dell'origine dei rifiuti e non assume alcuna rilevanza ai fini della classificazione dei medesimi (come rifiuti pericolosi o non pericolosi) in base alle caratteristiche di pericolosità che eventualmente presentano, classificazione, quest'ultima, per la quale (anche in assenza

dell'espresso recepimento introdotto nell'Allegato D alla Parte IV del T.U. Ambiente, ai sensi dell'art. 9 del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, con legge 3 agosto 2017, n. 123), si applicano le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/ 2014 della Commissione del 18 dicembre 2014, nonché nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017, direttamente ed immediatamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri (testualmente: *"La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/ 2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonché nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017"*);

- 4) i rifiuti, a prescindere dalla loro origine e composizione, possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento (art. 7, c. 1, D.lgs. n. 36/2003) ad eccezione: a) dei rifiuti inerti il cui trattamento non sia tecnicamente fattibile; b) dei rifiuti il cui trattamento non contribuisce al raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana e l'ambiente, e non risulta indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente;
- 5) nella disciplina comunitaria ed in quella nazionale non è espressamente stabilito quali operazioni di trattamento producono un nuovo rifiuto, mentre è definito nuovo produttore di rifiuti (art. 183, comma 1, lett. f), del D. Lgs. n. 152 del 2006) "chiunque effettui operazioni di pretrattamento, miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti";
- 6) l'allegato B alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento dei rifiuti costituita da 15 voci (D1 – D15) con la precisazione che il Legislatore ha inserito una norma di chiusura in base alla quale *"in mancanza di altro codice D appropriato"*, l'operazione individuata sub D13 (raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni da D1 a D12) *"può comprendere le operazioni preliminari precedenti allo smaltimento, incluso il pretrattamento come, tra l'altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pellettizzazione, l'essiccazione, la triturazione, il condizionamento o la separazione prima di una delle operazioni indicate da D1 a D12;*
- 7) l'allegato C alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di recupero dei rifiuti costituita da 13 voci (R1 – R13) con la precisazione che il Legislatore ha inserito una norma di chiusura in base alla quale *"in mancanza di altro codice R appropriato"*, l'operazione individuata sub R12 (Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11) *"può comprendere le operazioni preliminari precedenti al recupero, incluso il pretrattamento come, tra l'altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pellettizzazione, l'essiccazione, la triturazione, il condizionamento, il ricondizionamento, la separazione, il raggruppamento prima di una delle operazioni indicate da R1 a R11);*
- 8) la sottoposizione del rifiuto urbano indifferenziato ad operazioni preliminari allo smaltimento, incluso il pretrattamento come, tra l'altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pellettizzazione, l'essiccazione, la triturazione, il condizionamento o la separazione prima di una delle operazioni indicate da D1 a D12, determina in capo al gestore dell'impianto, nella qualità di nuovo produttore ex art. 183, comma 1, lett. f), del D. Lgs. n. 152 del 2006, l'obbligo di classificare il rifiuto prodotto all'esito delle operazioni effettuate assegnando ad esso il pertinente codice CER in conformità alle modalità di classificazione dei rifiuti recate dalla normativa nazionale e comunitaria (Allegato D alla Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006, decisione 2014/955/UE, regolamento (UE) n. 1357/ 2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017), sulla cui interpretazione ed applicazione è di recente intervenuta la Commissione UE con Comunicazione 2018/C 124/01, "Comunicazione della Commissione — Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti", pubblicata il 9 aprile 2018 sulla Gazzetta UE (C 124/134) nonché la Corte di Giustizia Europea con sentenza del 28 marzo 2019 (cause riunite C-487/17, C-488/17 e C-489/17);
- 9) sulla scorta di una erronea sovrapposizione dei criteri di classificazione dei rifiuti indicati, da un lato, dalla normativa nazionale e, dall'altro, dalla normativa comunitaria, a livello nazionale è invalsa la prassi di considerare come "rifiuti speciali" tutti i rifiuti che, in accordo al Catalogo Europeo dei Rifiuti, sono classificati con codice CER diverso da quello relativo ai rifiuti urbani

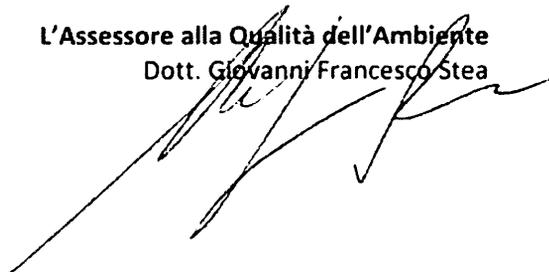
(codice CER 20 xx xx), di modo che, in base ad un ragionamento effettuato "per esclusione", tutti i rifiuti diversi dai rifiuti classificati come urbani ai sensi della normativa europea, possano e debbano essere trattati come "rifiuti speciali" con conseguente applicazione della relativa disciplina interna che, come già evidenziato, fonda tale distinzione (tra rifiuti urbani e speciali) esclusivamente sulla base della loro origine e senza che essa assuma alcuna rilevanza in ordine alle caratteristiche di pericolosità eventualmente presenti nel rifiuto;

- 10) la suddetta sovrapposizione normativa e l'erronea prassi che ne è derivata, di fatto hanno determinato e continuano a determinare un'illegittima, indistinta sottrazione dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati alla disciplina prevista per i rifiuti urbani ed in particolare la violazione del principio di autosufficienza espressamente previsto (ai sensi dell'art. 182-bis, c. 1, lett. a), del D.Lgs. n. 152/2006) per gli smaltimenti dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento, e del relativo divieto (art. 182, c. 3, del D.Lgs. n. 152/2006) di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano;
- 11) in conformità all'orientamento univoco e costante della giurisprudenza di merito formatosi in seguito alla nota sentenza n. 5242/2014 del Consiglio di Stato, il trattamento meccanico dei rifiuti urbani indifferenziati, in mancanza di successivo specifico trattamento di biostabilizzazione, risulta sostanzialmente inidoneo a mutare la natura, la composizione e le caratteristiche chimiche, fisiche e biologiche del rifiuto urbano sottoposto a trattamento, con la conseguenza che esso resta assoggettato al principio dell'autosufficienza regionale per il relativo smaltimento e con la precisazione che tale divieto non opera qualora sia conferito ad impianti di recupero o avviato ad operazioni finalizzate al recupero.

Sulla scorta degli elementi riportati in narrativa, al fine di risolvere le suddette criticità in conformità ai principi generali posti dalla normativa di settore a tutela dell'ambiente ed in particolare dalla disciplina degli smaltimenti come recata ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 182, c. 3, e 182-bis, del D.Lgs. n. 152/2006, si rende opportuno proporre il seguente disegno di legge.

Il presente schema di disegno di legge non comporta oneri a carico dell'Amministrazione.

L'Assessore alla Qualità dell'Ambiente
Dott. Giovanni Francesco Stea



Schema di Disegno di Legge

"Disposizioni sull'applicazione dell'art. 182, c. 3, D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. in conformità alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5242/2014 ed alle precisazioni formulate in ambito comunitario in materia di classificazione dei rifiuti"

Art. 1

1. In conformità a quanto stabilito ai sensi dell'art. 182, c. 3, del D.Lgs. n. 152/2006, "è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano";
2. i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati che, pur essendo classificati dal nuovo produttore con Codice CER diverso da quello relativo ai rifiuti urbani (codice CER 20), risultano prodotti all'esito di un trattamento meccanico dei rifiuti urbani indifferenziati (ad esempio selezione, triturazione, compattazione, riduzione in pellet), in mancanza di successivo specifico trattamento di biostabilizzazione, risultano assoggettati al principio dell'autosufficienza regionale per il relativo smaltimento non avendo in concreto perduto le caratteristiche di rifiuto urbano;
3. nell'ipotesi di eventuali accordi regionali o internazionali stipulati ai sensi dell'art. 182, c. 3, del D.Lgs. n. 152/2006, agli smaltimenti si applica l'aliquota di 25,82 €/tonn.