

Oggetto: Audizione presso l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari della Commissione Bilancio del Senato del 4 luglio 2017 - Nota tecnica sull'articolo 9 del DL 91/2017 in materia di classificazione dei rifiuti

In relazione all'Audizione in oggetto, con particolare riferimento alle disposizioni introdotte dall'articolo 9 del DL 91/2017, si riportano di seguito alcune considerazioni di carattere tecnico.

La normativa europea dispone che la valutazione delle caratteristiche di pericolo e la classificazione dei rifiuti siano effettuate conformemente a quanto riportato dall'allegato alla decisione 2000/532/CE, così come sostituito dall'allegato alla decisione 2014/955/UE.

In particolare l'attribuzione del pertinente codice dell'elenco europeo dei rifiuti è attuata attraverso la procedura individuata al paragrafo denominato "ELENCO DEI RIFIUTI" dell'allegato alla suddetta decisione che prevede che i diversi tipi di rifiuti inclusi nell'elenco siano definiti specificatamente mediante il codice a sei cifre per ogni singolo rifiuto e i corrispondenti codici a quattro e a due cifre per i rispettivi capitoli. Di conseguenza, per identificare un rifiuto nell'elenco occorre procedere come segue: *"identificare la fonte che genera il rifiuto consultando i capitoli da 01 a 12 o da 17 a 20 per risalire al codice a sei cifre riferito al rifiuto in questione, ad eccezione dei codici dei suddetti capitoli che terminano con le cifre 99. Occorre rilevare che è possibile che un determinato impianto o stabilimento debba classificare le proprie attività in capitoli diversi. Per esempio un costruttore di automobili può reperire i rifiuti che produce sia nel capitolo 12 (rifiuti dalla lavorazione e dal trattamento superficiale di metalli), che nel capitolo 11 (rifiuti inorganici contenenti metalli provenienti da trattamento e rivestimento di metalli) o ancora nel capitolo 08 (rifiuti da uso di rivestimenti), in funzione delle varie fasi della produzione.*

Se nessuno dei codici dei capitoli da 01 a 12 o da 17 a 20 si presta per la classificazione di un determinato rifiuto, occorre esaminare i capitoli 13, 14 e 15 per identificare il codice corretto.

Se nessuno di questi codici risulta adeguato, occorre definire il rifiuto utilizzando i codici di cui al capitolo 16.

Se un determinato rifiuto non è classificabile neppure mediante i codici del capitolo 16, occorre utilizzare il codice 99 (rifiuti non specificati altrimenti) preceduto dalle cifre del capitolo che corrisponde all'attività identificata nella prima fase".

Come si può rilevare i criteri di classificazione dei rifiuti si basano sull'individuazione dell'attività generatrice, per alcune tipologie di rifiuti, e sulla funzione che rivestiva il prodotto d'origine, per altre tipologie (ad esempio, per i rifiuti di imballaggio, qualsiasi sia la loro origine, si fa sempre riferimento al sottocapitolo 15 01 dell'elenco europeo). Pertanto, le prime due cifre del codice si riferiscono alla categoria industriale e/o generatrice del rifiuto (I livello), la terza e la quarta alla sub categoria industriale relativa al singolo processo produttivo o alla singola sub-attività generatrice del rifiuto (II livello), mentre le ultime due cifre individuano la specifica tipologia di rifiuto generato (III livello).

Sulla base della procedura sopra delineata, l'individuazione del pertinente codice dell'elenco europeo dei rifiuti porta a una delle tre seguenti situazioni:

1. il rifiuto è individuato esclusivamente da un codice non pericoloso, ossia da un codice non asteriscato dell'elenco europeo, non accompagnato da una voce specchio pericolosa. Il suddetto rifiuto è, pertanto, sempre classificato come non pericoloso in base all'origine.
2. il rifiuto è individuato esclusivamente da un codice pericoloso, ossia da un codice asteriscato (*) dell'elenco europeo, non accompagnato da una voce specchio non pericolosa. Tale codice si riferisce a un rifiuto da classificarsi come pericoloso in base all'origine. La ricerca delle caratteristiche di pericolo associate a detto rifiuto sarà, tuttavia, sempre necessaria ai fini della successiva gestione dello stesso.
3. il rifiuto è individuato da voci specchio; in questo caso esso può essere classificato come pericoloso o non pericoloso in funzione del contenuto di sostanze ben definite o del contenuto di sostanze pericolose non meglio specificate. Nel caso in cui l'attribuzione della pericolosità sia legata al livello di concentrazione di una o più specifiche sostanze pericolose, l'individuazione della pericolosità sarà connessa alla ricerca della o delle specifiche sostanze. Nel caso, invece, di riferimento generico al contenuto di sostanze pericolose, la classificazione del rifiuto sarà vincolata alla ricerca di tutte le possibili sostanze pericolose che, in base al ciclo produttivo ovvero all'attività generatrice, potrebbero essere presenti nel rifiuto stesso.

Per la valutazione della sussistenza pericolosità di un rifiuto, il riferimento normativo è rappresentato, a livello europeo, dall'allegato III alla direttiva 2008/98/CE, così come modificato dal regolamento 2014/1357/EU e, in ultimo, dal regolamento 2017/997/UE. Tale allegato individua le caratteristiche di pericolo da HP1 a HP15 e i rispettivi criteri e valori limite per l'attribuzione di pericolosità al rifiuto.

L'emanazione dei nuovi regolamenti ha portato, dopo diversi anni di confronto tecnico, alla formulazione di una regolamentazione uniforme sul territorio dell'Unione europea, mirando ad eliminare le differenze procedurali messe in atto nei diversi Stati membri. Uno degli aspetti di maggiore criticità era rappresentato dall'attribuzione della caratteristica di pericolo ecotossico (HP14), problematica che dovrebbe essere definitivamente risolta quando diverrà finalmente applicativo (5 luglio 2018) il sopra citato regolamento 2017/997/UE di recentissima emanazione (8 giugno 2017).

Va evidenziato che la nuova normativa europea ha estesamente modificato i criteri di classificazione dei rifiuti, precedentemente basati sulle direttive 1967/548/CEE e 1999/45/CE relative alla classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e dei preparati pericolosi, definitivamente abrogate e sostituite, a decorrere dal 1° giugno 2015, dal regolamento 2008/1272/CE (regolamento CLP, *Classification, Labeling and Packaging* delle sostanze e miscele pericolose). I regolamenti 2014/1357/UE e 2017/997/UE e la decisione 2014/955/EU hanno riallineato, con gli opportuni adattamenti, la normativa sulla classificazione dei rifiuti a quella sulla classificazione delle sostanze e delle miscele pericolose. Per la prima volta, inoltre, la decisione 2000/532/CE (per effetto delle modifiche apportate dalla decisione 2014/955/UE) individua un elenco di inquinanti organici persistenti (POPS), tra cui diossine, furani e PCB, per i quali sono introdotti valori limite specifici di concentrazione, da ricercarsi nell'allegato IV al regolamento 2004/850/UE.

La corposa normativa europea sulla classificazione, così come si è venuta a strutturare, contiene già al suo interno tutti gli elementi necessari per procedere all'attribuzione, ad un dato rifiuto, del pertinente codice dell'elenco europeo e, quindi, anche alla valutazione della sussistenza

di una o più caratteristiche di pericolo. Data la natura regolamentare, la suddetta normativa non richiederebbe, peraltro, alcuna implementazione.

La normativa italiana in materia è tuttavia composta da diverse disposizioni che si sono venute ad intersecare e sovrapporre nel tempo. Un'operazione di omogeneizzazione appare di conseguenza necessaria e al fine di riallineare la normativa nazionale a quella europea, quanto riportato dall'articolo 9 del DL 91/2017, opportunamente integrato citando anche il regolamento 2017/997/UE, appare condivisibile.

In merito al preambolo, introdotto nell'allegato D alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006 dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, va rilevato che lo stesso è stato pubblicato quando l'iter di predisposizione della nuova normativa europea era ormai praticamente completato e in attesa di definitiva emanazione. Il suddetto preambolo è dunque intervenuto in una fase di passaggio tra vecchi e nuovi criteri di classificazione e risulta di conseguenza non coerente con questi ultimi.

La legge 116/2014 fa, infatti, ancora riferimento alle frasi di rischio (R) che non sono più previste dalla nuova classificazione che prevede, invece, le indicazioni di pericolo (H). Tra le frasi di rischio e le indicazioni di pericolo non esiste una corrispondenza univoca così come non c'è una corrispondenza univoca fra le vecchie caratteristiche di pericolo H, richiamate nella legge 116/2014, e le nuove caratteristiche di pericolo HP contenute nella nuova regolamentazione europea.

La legge 116/2014 contiene altresì una terminologia che non è propria della normativa sui rifiuti e che non è mai utilizzata dalle disposizioni comunitarie in materia. Ad esempio il termine "componente" non ha un riscontro nella normativa sulla classificazione dei rifiuti così come il concetto di "pericoloso assoluto" e "non pericoloso assoluto", che hanno un uso gergale ma che non sono mai utilizzati dalla normativa.

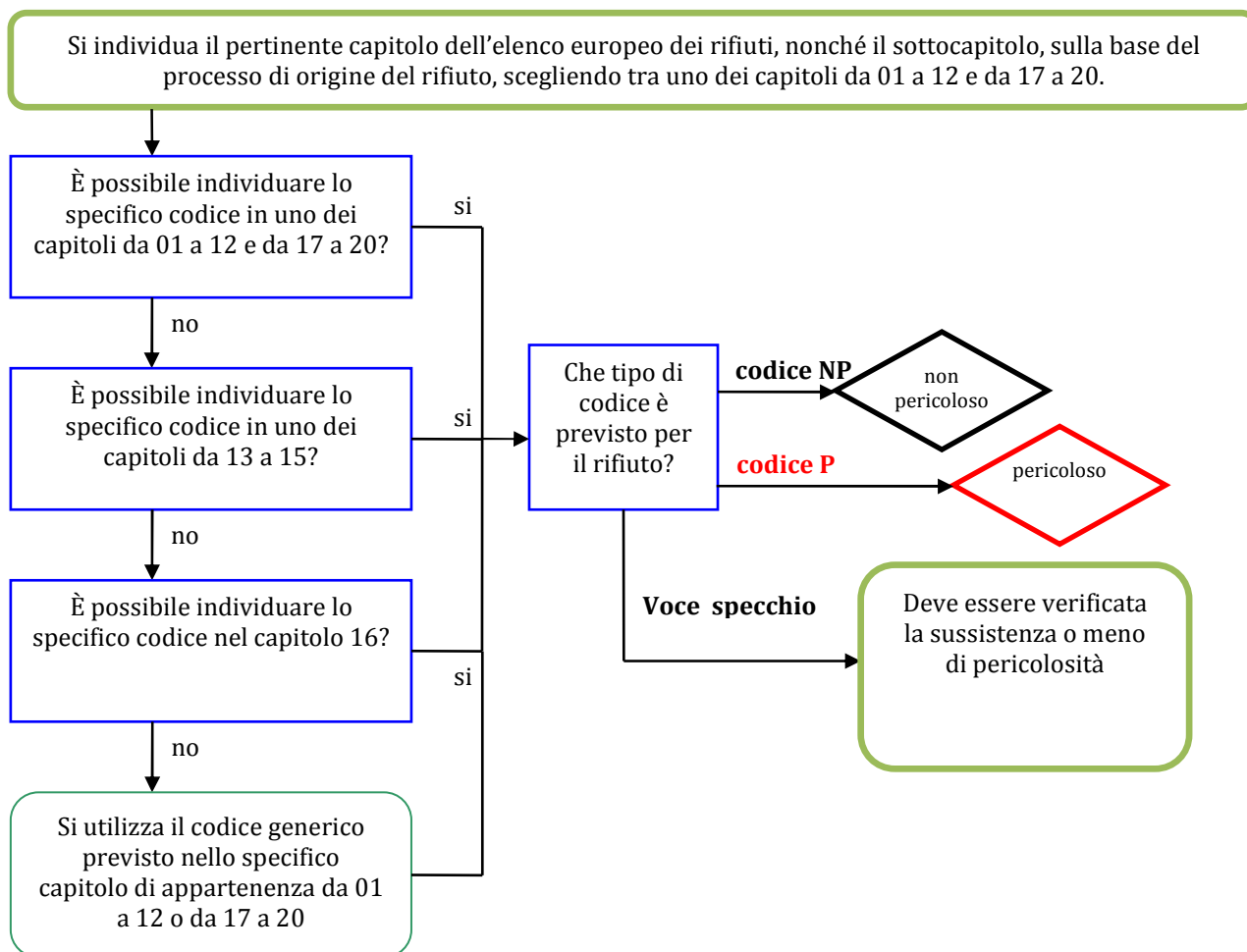
Il concetto di "limite soglia" utilizzato dalla legge 116/2014 per identificare il valore limite di concentrazione di una data sostanza ha un significato totalmente diverso nel regolamento 2014/1357/UE, riferendosi alla concentrazione al di sotto della quale le sostanze non vanno prese in considerazione ai fini della classificazione, ovvero sono da ritenersi non presenti nel rifiuto.

Inoltre, mentre la regolamentazione comunitaria fa espressamente riferimento, ai fini della classificazione, al contenuto di "sostanze pericolose" e, nella definizione della procedura di valutazione della pericolosità, "alle sostanze pericolose pertinenti", la legge 116/2014 fa più genericamente riferimento alle "sostanze presenti" nel rifiuto, il che può portare ad includere, nella procedura analitica, anche tutte le sostanze non classificate come pericolose ai sensi del regolamento 2008/1272/CE e la cui determinazione non è richiesta dalla normativa sui rifiuti.

Dalla lettura combinata delle disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE, così come modificata dalla decisione 2014/955/UE, e nell'allegato III alla direttiva 2008/98/CE (modificato dai regolamenti 2014/1357/UE e 2017/997/UE), nonché da quanto riportato dalla parte IV del d.lgs. n. 152/2006, si può chiaramente dedurre che la classificazione di un rifiuto deve essere effettuata dal produttore (in caso contrario il produttore stesso, che ha la responsabilità del proprio rifiuto, non sarebbe in grado di individuare l'idonea impresa di gestione a cui consegnare detto rifiuto), facendo riferimento al ciclo produttivo di origine o, in taluni casi (si vedano, ad esempio, i rifiuti di imballaggio) alla funzione che rivestiva il prodotto divenuto rifiuto. Nel caso in cui detto rifiuto sia potenzialmente classificabile come pericoloso (rifiuto individuato dalle cosiddette "voci specchio"), si dovrà procedere a valutare la sussistenza o meno di pericolosità.

Da quanto detto appare logico concludere, che la valutazione dovrà essere condotta tenendo presente il ciclo produttivo, o in altri casi il tipo di prodotto, da cui si è originato il rifiuto. Tale è, peraltro, il criterio guida dell'intera procedura di classificazione, in quanto solo dalla conoscenza del ciclo produttivo è possibile individuare l'idoneo capitolo dell'elenco a cui ricondurre il rifiuto, nonché selezionare le sostanze da ricercare per valutarne la pericolosità.

In forma schematica, la procedura di classificazione può essere così riassunta:



Ai fini della verifica della sussistenza o meno di pericolosità, un approccio basato sulla sola analisi chimica di un set di parametri predefinito non può essere ritenuto idoneo così come non può essere ritenuto praticabile un approccio che preveda la ricerca di tutte le sostanze pericolose riportate dall'elenco armonizzato di cui al regolamento 2008/1272/CE o notificate ai sensi del medesimo regolamento, senza che sia attuata una preventiva valutazione tecnica. Si ritiene, infatti, che la caratterizzazione analitica debba rappresentare l'ultima fase della procedura di classificazione, da attuarsi a valle di una valutazione tecnica completa che prenda in esame i flussi in ingresso al processo da cui si genera il rifiuto e le relative proprietà, nonché le varie fasi del processo. Solo in tal modo sarà possibile acquisire le informazioni necessarie a individuare le possibili tipologie di sostanze che potrebbero essere presenti nel rifiuto e conferire pericolosità allo stesso.

In generale, quindi la conoscenza della composizione di un rifiuto può essere ottenuta attraverso:

- la conoscenza del processo o dell'attività di origine; e/o
- l'utilizzo delle informazioni contenute nei documenti di accompagnamento del prodotto divenuto rifiuto (ad esempio, schede di sicurezza); e/o
- l'effettuazione di analisi chimico-fisiche.

In merito alla caratterizzazione chimica va rilevato che la stessa consente talvolta di identificare solo i singoli elementi (ad esempio, metalli) o specie chimiche (ad esempio, anioni) e non lo specifico composto. In questi casi, il detentore del rifiuto dovrebbe procedere a individuare le tipologie di composti presenti sulla base, ad esempio, delle specie anioniche e cationiche individuate e/o attraverso l'esame del processo produttivo o attività da cui si origina il rifiuto.

Nel caso in cui anche a seguito dell'effettuazione delle indagini sopra riportate non sia possibile risalire alle tipologie di composti formati dalle specie contenute nel rifiuto (ad esempio, in che forma è presente un metallo, ecc.), si dovrebbe procedere alla classificazione di quest'ultimo assumendo che le singole specie si trovino nella forma caratterizzata da maggior pericolosità, sempre attraverso l'adozione di un approccio di tipo ragionato; ad esempio, nella procedura di valutazione non dovrebbero essere presi in considerazione i composti dei quali può essere ragionevolmente esclusa la presenza sulla base delle proprietà chimico-fisiche del rifiuto e/o del ciclo produttivo di origine del rifiuto stesso.

È chiaro che un'insufficiente conoscenza delle caratteristiche di un rifiuto, derivante da una procedura attuata in maniera superficiale, comporta inevitabilmente che lo stesso sia classificato come pericoloso. Tuttavia, un approccio eccessivamente restrittivo, che imponga la ricerca di qualsiasi sostanza porterebbe a classificare, in via cautelativa, qualsiasi rifiuto individuato da voci specchio come pericoloso, senza che sullo stesso siano effettuati i necessari accertamenti tesi a valutare quale sia o siano le effettive caratteristiche di pericolo possedute. La mancata conoscenza delle reali caratteristiche porterebbe a classificare il rifiuto come pericoloso e potrebbe portare ad attribuire allo stesso una o più caratteristiche di pericolo in maniera arbitraria, con inevitabili ricadute negative sulla successiva fase di gestione.

Sulla base delle suddette considerazioni, al fine di riallineare la normativa nazionale a quella europea, si ritiene condivisibile quanto disposto dall'articolo 9 del DL 91/2017, ovvero il rinvio, ai fini della classificazione, ai criteri contenuti nella regolamentazione europea. Si suggerisce, tuttavia, di aggiornare l'articolo includendo anche il riferimento al regolamento 2017/997/EU (emanato successivamente al decreto legge 91/2017), relativo ai criteri di attribuzione della caratteristica di pericolo eco tossico (HP14).