

DECRETO LEGGE 30 GIUGNO 2005 n. 115 CONVERTITO IN LEGGE CON MODIFICAZIONI DALLA L. 17 AGOSTO 2005 n. 168 – NOTE INTERPRETATIVE ALL’ART. 11, COMMI 1 e 1-bis – SMALTIMENTO DEI RIFIUTI CLASSIFICATI CON IL CODICE CER 17.06.05* (materiali da costruzioni contenenti amianto)

PROROGA DEI TERMINI – D. L. 115/2005

L’art. 11 del Decreto Legge 30 giugno 2005 n. 115 (Conferimento in discarica dei rifiuti), dispone : “All’articolo 17, commi 1, 2 e 6, lettera a), del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, le parole: « 16 luglio 2005 » sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2005 »”.

Con la proroga disposta dal Decreto Legge:

- 1) Le discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo 36/2003 potranno continuare a ricevere, fino al 31 dicembre 2005, i rifiuti per cui erano autorizzate a quella data – 27 marzo 2003 - (art. 17, comma 1, del D. Lgs. 36/2003);
- 2) Fino al 31 dicembre 2005 (art. 17, comma 2, del D. Lgs. 36/2003) è consentito lo smaltimento nelle nuove discariche, in osservanza delle condizioni e dei limiti di accettabilità previsti dalla deliberazione del Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984, nonché delle deliberazioni regionali connesse, relativamente:
 - a) nelle discariche per rifiuti inerti, dei rifiuti precedentemente avviati alle discariche di seconda categoria, tipo A;
 - b) nelle discariche per rifiuti non pericolosi, dei rifiuti precedentemente avviati alle discariche di prima categoria e di seconda categoria, tipo B;
 - c) nelle discariche per rifiuti pericolosi, dei rifiuti precedentemente avviati alle discariche di seconda categoria tipo C o terza categoria;
- 3) Fino al 31 dicembre 2005, restano validi i valori limite e le condizioni di ammissibilità previsti dalla deliberazione del Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984 (art. 17, comma 6, lettera a del D. Lgs. 36/2003).

La proroga è stata motivata dalla necessità ed urgenza “di evitare, nelle more dell’emanazione del decreto interministeriale riguardante i nuovi limiti per l’accettazione dei rifiuti in discarica il rischio di situazioni di blocco del conferimento in discarica dei rifiuti”.

SMALTIMENTO RIFIUTI CER 17.06.05*

Ancor prima della proroga disposta con D. L. 115/2005, lo smaltimento dei rifiuti classificati con il codice CER 17.06.05* - materiali da costruzione contenenti amianto – ha posto dubbi interpretativi.

Va ricordato che l’art. 6, comma 3, del D. P. R. 8 agosto 1994 dispone, fra l’altro, che “limitatamente ai rifiuti costituiti da sostanze o prodotti contenenti amianto

legato in matrice cementizia o resinosa, classificabili quali rifiuti speciali ai sensi del decreto n. 915 del 1982, è consentito lo smaltimento anche in discariche di seconda categoria tipo A, purché tali rifiuti provengano esclusivamente da attività di demolizione, costruzioni o scavi”.

In virtù di tale disposizione e della normativa regionale che ne è seguita, è stato ammesso lo smaltimento nelle discariche di seconda categoria tipo A di tale rifiuto (cosiddetto eternit).

Con la proroga prevista dall'art. 17, comma 1, del D. Lgs. 36/2003 fino al 16 luglio 2005 (prorogato al 31.12.2005 con il D. L. 115/2005) le discariche 2A che il 27 marzo 2003 risultavano autorizzate allo smaltimento di tali rifiuti, hanno avuto riconosciuta la legittimazione a proseguire l'attività.

Intanto è stato anche emanato il Decreto Ministeriale 29 luglio 2004 n. 248 “Regolamento relativo alla determinazione e disciplina delle attività di recupero dei prodotti e beni di amianto e contenenti amianto”, che al punto 4 ha stabilito che i rifiuti classificati con il codice CER 17.06.05 debbano essere smaltiti in discariche per rifiuti non pericolosi secondo la nuova classificazione di cui al D. Lgs. 36/2003.

Tornando alla disciplina transitoria prevista dall'art. 17, comma 2, del D. Lgs. 36/2003, problemi applicativi ha posto il comma 2.

Detto comma 2 dispone che “fino al 16 luglio 2005 (prorogato al 31.12.2005 con D. L. 115/2005) è consentito lo smaltimento nelle nuove discariche, in osservanza delle condizioni e dei limiti di accettabilità previsti dalla deliberazione del Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 253 del 13 settembre 1984, di cui all'articolo 6 del D. P. R. 8 agosto 1994, nonché delle delibere regionali connesse, relativamente:

- a) nelle discariche per rifiuti inerti, ai rifiuti precedentemente avviati a discariche di II categoria, tipo A (...).”.

Pertanto, visto il richiamo espresso all'art. 6 del D. P. R. 8 agosto 1994, è consentito, in via transitoria, lo smaltimento dei rifiuti classificati con il codice CER 17.06.05 anche nelle nuove discariche per rifiuti inerti.

Resta il dubbio interpretativo per le discariche di seconda categoria tipo A, adeguate e riclassificate come discariche per rifiuti inerti.

Lo stesso art. 17, commi 3 e 4, del D. Lgs. 36/2003, prevede infatti che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto il titolare dell'autorizzazione o, su sua delega, il gestore della discarica, presenta all'autorità competente un piano di adeguamento della discarica alle previsioni del nuovo decreto, incluse le garanzie finanziarie di cui all'articolo 14 dello stesso decreto; l'autorità competente approva il piano di cui al comma 3 dell'art. 17, autorizzando la prosecuzione dell'esercizio della discarica e fissando i lavori di adeguamento, le modalità di esecuzione e il termine finale per l'ultimazione degli stessi, che non può in ogni caso essere successivo al 16 luglio 2009. Nel provvedimento l'autorità competente prevede anche l'inquadramento della discarica in una delle categorie di cui all'articolo.

Una discarica 2A, adeguata e riclassificata, non autorizzata alla data del 27 marzo 2003 a smaltire materiali da costruzione contenenti amianto, può essere autorizzata, dopo l'approvazione e realizzazione del piano di adeguamento, detta

tipologia di rifiuto analogamente alle nuove discariche?

A tale quesito ha dato soluzione affermativa il TAR Veneto, con sentenza n. 2671/2005.

A sostegno della propria decisione, i Giudici del TAR espongono che se lo scopo del legislatore è di consentire smaltimenti "eccezionali", o in deroga alla autorizzazione, fino al 16 luglio, e solo fino a tale data, significa che l'adeguamento alla nuova normativa mediante la adozione e approvazione del piano relativo segna lo spartiacque tra vecchio e nuovo, con la conseguenza, tuttavia, che alle discariche adeguate non può essere applicato alcun regime diverso da quello proprio delle discariche nuove, nel senso che si potrà distinguere solo tra discariche vecchie, da una parte, e discariche nuove o adeguate, dall'altra.

Ma se così è, ben è possibile consentire alla discarica adeguata, quello smaltimento eccezionale, come sopra lo si è definito, previsto dal regime transitorio fino al 16 luglio 2005, essendo equiparata la discarica adeguata a quella nuova.

Del resto non si riesce a capire che differenza dovrebbe esserci tra la discarica che nasca ex novo, e pertanto debba seguire ab origine le disposizioni previste dalla direttiva comunitaria e recepite nel decreto legislativo n.36/03, e quella nata e governata da un regime diverso, ma che abbia ottenuto l'assenso proprio relativamente a quelle opere che consentano il rispetto delle disposizioni recate dalla nuova disciplina; vi sarebbe una ingiustificabile disparità di trattamento, mentre la data mortale del 16 luglio contrapposta a quella ben più lontana del 2009 come termine ultimo per la conclusione dei lavori ben può essere letta come acceleratoria per chi decida di adeguarsi in tempo per fruire del periodo di smaltimento "eccezionale".

Risolta, in tal modo, la questione interpretativa è però intervenuta la Legge di conversione del D. L. 115/2005 a riaprire il dibattito.

L'art. 11 comma 1-bis, della Legge 17 agosto 2005 n. 168

La Legge n. 168 del 17.08.2005 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 2005 n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione" ha aggiunto alla formulazione originaria dell'art. 11 del D. L. 115/2005 il comma 1-bis che così dispone: "la disposizione di cui al comma 1 non si applica alle discariche di II categoria, di tipo A, cui si conferiscono materiali di matrice cementizia contenenti amianto, per le quali il termine di conferimento è fissato alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

La formulazione del comma 1-bis ripropone la questione in termini molto più complessi.

Dal testo emerge che "la disposizione di cui al comma 1", quindi la proroga al 31 dicembre 2005, "non si applica alle discariche di II categoria di tipo A ove di conferiscono (...)".

Quali discariche sono escluse dalla proroga: le discariche di II categoria tipo A che erano già autorizzate il 27 marzo 2003 a ricevere i materiali da costruzione contenenti amianto oppure anche le nuove discariche per inerti e, per estensione secondo l'interpretazione fornita dal TAR, quelle adeguate, autorizzate successivamente

avvalendosi della disposizione transitoria di cui all'art. 17, comma 2, del D. Lgs. 36/2003?

La questione si pone, in particolare, perché le discariche nuove o adeguate non sono, o non sono più, denominate discariche di II categoria tipo A, ma discariche per rifiuti inerti.

Trattasi, peraltro, certamente non di un mero esercizio intellettuale, in quanto accedere all'una o all'altra interpretazione ha effetti notevolissimi sul mercato dei rifiuti; è sufficiente considerare i numerosissimi interventi di rimozione delle coperture di amianto (meglio in eternit) in corso di esecuzione.

Da un'approfondita lettura ed interpretazione della norma, si è indotti a ritenere che il legislatore ha voluto escludere dal regime transitorio lo smaltimento dei rifiuti di cui al codice CER 17.06.05*, disponendo l'applicazione del regime ordinario, senza ulteriori proroghe, per questa tipologia di rifiuto, oggi dettato dalla normativa specifica vigente, il già richiamato Decreto Ministeriale 29 luglio 2004 n. 248, che ne prevede lo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi.

L'esistenza di una specifica normativa già emanata e la peculiarità della tipologia del rifiuto, legato all'allarme sociale che determina la manipolazione di materiali contenenti amianto, può avere indotto il legislatore a questa scelta, evitando la prosecuzione dello smaltimento nelle discariche per rifiuti inerti che per allestimento e per localizzazione risultano a maggior rischio.

D'altro canto, però, andrebbe considerata correlativamente la difficoltà a reperire idonei siti di smaltimento a costi sostenibili, soprattutto per gli interventi in atto di bonifica delle coperture in eternit, anche in edifici pubblici. Ma queste considerazioni, che attengono a valutazioni di tipo politico e di pianificazione degli interventi, non possono certamente influenzare l'interpretazione normativa, che induce a conclusioni più rigorose.

A questa soluzione più rigorosa si è indotti dalle considerazioni che seguono:

- 1) sul piano letterale va, innanzitutto, rilevato che il comma 1 dell'art. 11 del D. L. 115/2005, nel prevedere la proroga fino al 31.12.2005, si inserisce nel testo dell'art. 17 del D. Lgs. 36/2003, ma vi si inserisce non solo al comma 1 (relativo alle discariche già autorizzate) bensì pure al comma 2 (nuove discariche) e al comma 6, lett. a, (condizioni di ammissibilità dei rifiuti in discarica). Ne consegue che l'eccezione alla proroga, introdotta dal comma 1bis, deve per simmetria ritenersi estesa a tutte le fattispecie di proroga e, quindi, anche a quella del comma 2, relativo alle "nuove discariche", intendendosi per tali - agli effetti dell'eccezione - anche quelle che trovino origine, per effetto dell'adeguamento, in una discarica di seconda categoria tipo A;
- 2) il riferimento operato dal legislatore alle "discariche di II categoria di tipo A cui si conferiscono materiali di matrice cementizia contenenti amianto" al comma 1-bis dell'art. 11 della Legge 168/2005, va ricondotto al rinvio contenuto nell'art. 17, comma 2, del D. Lgs. 36/2003 all'art. 6 del D. P. R. 8/8/1994, per legittimare il conferimento in deroga della tipologia di rifiuti di cui trattasi; soltanto il riferimento alle discariche di seconda categoria tipo A e il rinvio al D. P. R. 8/8/1994 rende comprensibile la disciplina transitoria di cui all'art. 17 del D. Lgs. 36/2003 per lo smaltimento dei rifiuti di cui al codice CER 17.06.05; nessuna rilevanza assume, in

proposito, ogni considerazione sulla natura - vecchia, nuova o adeguata - della discarica di cui trattasi, posto che la deroga rispetto al regime ordinario di ammissibilità dei rifiuti in discarica, introdotta dall'art. 17 del D. Lgs. 36/2003 entro i termini temporali che risultano dal testo originario come modificato dalla Legge 168/2005, per il rifiuto di cui al codice CER 17.06.05, fa esclusivo riferimento all'art. 6, comma 3, del D. P. R. 8/8/1994 ed alle discariche di seconda categoria tipo A;

- 3) la previsione di escludere dalla proroga al 31.12.2005, introdotta dal comma 1-bis dell'art. 11 della Legge 168/2005, il conferimento in discarica di II categoria di tipo A dei rifiuti di matrice cementizia contenenti amianto determina, dunque, il venir meno del conferimento eccezionale nelle discariche per rifiuti inerti di tale tipologia di rifiuti di cui al codice CER 17.06.05, consentito dalle disposizioni transitorie e finali di cui all'art. 17 del D. Lgs. 36/2003 attraverso l'estensione temporale di applicabilità dell'art. 6 del D. P. R. 8/8/1994 e l'applicabilità, a decorrere dalla data di entrata in vigore della Legge 168/2005, del regime ordinario di conferimento, nel caso specifico dettato, fra l'altro, oltre che dal D. Lgs. 36/2003, dal D. M. 29 luglio 2004 n. 248.

In virtù di quanto sopra esposto si ritiene, dunque, che l'art. 11, commi 1 e 1-bis, della Legge 168/2005 vada interpretato nel senso che dal 23 agosto 2005 non è più consentito il conferimento dei rifiuti di cui al codice CER 17.06.05 nelle discariche per rifiuti inerti e nelle discariche di seconda categoria tipo A, anche inquadrata nella categoria delle discariche per rifiuti inerti di cui all'art. 4 del D. Lgs. 36/2003, con il provvedimento di cui all'art. 17, comma 4, del medesimo D. Lgs. 36/2003.

dott. Carlo Rapicavoli
Dirigente del Settore Gestione del Territorio
della Provincia di Treviso