

Prot. n. 153 FE/aa

Como, 24 giugno 2016

OGGETTO: Richiesta di parere sull'utilizzo del fresato d'asfalto come sottoprodotto, ai sensi dell'art. 184-bis del D.Lgs. 152/06 e s.m.i.

Spett. le PROVINCIA DI COMO Via Borgovico, 148

COMO

c.a. dott. Franco Binaghi Dirigente Settore Ecologia e Ambiente

p.c. arch. Paolo Negretti Specialista Direttivo Tecnico

Con la presente, La sottoscritta Associazione, al fine di poter indirizzare le proprie imprese associate alla corretta gestione del conglomerato bituminoso (fresato) prodotto mediante fresatura del manto stradale, chiede a codesta spettabile Amministrazione un riscontro in merito all'orientamento tutt'ora prevalente, sia a livello regionale che nazionale, secondo cui, qualora vengano rispettate tutte le condizioni di cui all'art. 184 bis, è possibile gestire il fresato d'asfalto come sottoprodotto.

Vi sottoponiamo, quindi, di seguito il percorso tecnico-normativo, rispetto al quale necessitiamo di una Vostra gentile conferma, che riteniamo possa essere adottato per rispondere ai quesiti che ci vengono ricorrentemente posti dalle aziende che si apprestano ad eseguire nuovi lavori di fresatura e asfaltatura in Provincia di Como e che intendono avvalersi di tale disposizione normativa.

Per un corretto inquadramento della questione e degli orientamenti giurisprudenziali in materia, si ritiene innanzitutto opportuno richiamare la definizione di sottoprodotto stabilita dall'art. 184 bis, comma 1, del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. ed alcune Sentenze del Consiglio di Stato.

Art. 184 bis - Sottoprodotto

- 1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:
- 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.

Il Consiglio di Stato, a sua volta, con la sentenza n. 4978/2014 ha chiarito e confermato quanto già sancito dalla precedente sentenza n. 4151/2013, e cioè che il fresato d'asfalto rimosso dal manto stradale può essere considerato sottoprodotto a condizione che il detentore non se ne voglia disfare e purché sussistano tutti i requisiti previsti dall'art. 184 bis, comma 1, del Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 152/2006).

A conferma dell'orientamento interpretativo del Consiglio di Stato, richiamiamo anche la nota del Ministero dell'Ambiente, prot. 6038 del 27/05/2015, ove ribadisce e condivide i contenti della Sentenza n. 4151 del 06/08/2013, sopra citata, relativamente alla possibilità di qualificare come sottoprodotti i residui derivanti da attività produttive non tipicamente manifatturiere.

Entrando nel merito, riportiamo di seguito alcune considerazioni a conferma del rispetto di tutte le condizioni richiamate al comma 1 dell'art. 184 bis ai fini della gestione del fresato d'asfalto come sottoprodotto.

a) <u>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.</u>

Nel caso del fresato, non può essere messo in dubbio, innanzi tutto, che la ricostruzione e/o manutenzione della strada e specificatamente del manto stradale, da parte della ditta appaltatrice, quale attività di produzione di beni (costruzione delle strade) ovvero di servizi (di manutenzione ordinaria o straordinaria, pur sempre rientrante in una attività industriale, ex art. 2195, comma 1, n.1 del codice civile) costituisce lo scopo di tale attività produttiva.

Il fresato viene pertanto generato nel processo tecnologico di realizzazione del prodotto principale (scopo primario) e di detto processo costituisce parte ineludibile (la rimozione del vecchio manto stradale precede necessariamente la sua ricostruzione).

Il "fresato" scaturisce direttamente dal ciclo di produzione/rifacimento del manto stradale ed è originato dalla scarifica o dalla fresatura dei manti stradali, processo non direttamente destinato alla produzione del fresato ma finalizzato alla predisposizione della sede stradale per la posa del nuovo manto stradale.

L'attività di scarifica, da cui proviene il fresato, in quanto indicante un complesso di operazioni attraverso le quali si produce un certo bene trasformandone altri, si qualificata pertanto come "processo produttivo" il cui scopo primario non è la produzione del fresato ma lo scopo per cui si fresa l'asfalto è, infatti, il rifacimento del manto stradale. La fresatura dell'asfalto rappresenta pertanto un'effettiva operazione preliminare e funzionale all'asfaltatura. Quest'ultima si sostanzia pertanto nel processo produttivo principale, rispetto al qua le la produzione di fresato costituisce scopo secondario, seppur integrato nella complessiva opera di asfaltatura.

Pertanto nell'esecuzione di questa attività di produzione industriale si origina, a seguito delle operazioni di scarifica e/o fresatura delle strade, una "sostanza" (appunto il fresato) che non costituisce lo "scopo primario" della produzione del bene o del servizio e, nondimeno, deriva necessariamente dal complesso delle operazioni descritte e dunque "costituisce parte integrante del processo di produzione" (così testualmente sentenza Tar Lombardia n. 2182/2012).

Va peraltro rilevato come la sentenza 7/11/2008 n. 41839 della Corte di Cassazione Penale abbia precisato che il processo da cui deriva un sottoprodotto non deve essere necessariamente un "processo industriale".

La direttiva comunitaria e nazionale, nel porre le condizioni di esistenza del sottoprodotto, richiedono che lo stesso "sia originato da un processo di produzione" e costituisca "parte integrante dello stesso". Appare importante evidenziare che la norma non pretende, nelle sue condizioni, nessuna contestualità né vieta una nascita del sottoprodotto prima del prodotto, nel caso in cui il primo si origini da una fase precedente, sempre che sia unitario il processo di produzione e ricorra il nesso che lega il sottoprodotto alla produzione (di cui esso è parte integrante, nel nostro caso, il processo di produzione del manto stradale). Tale condizione risulta chiaramente rispettata nel processo tecnologico di costruzione del manto stradale nel quale la fase di scarifica, oltre ad essere interna, è funzionale e coessenziale.

Risulta peraltro inconfutabile che, se il legislatore non ha previsto nulla sulla contestualità, significa che non l'ha voluta né tantomeno imposta.

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.

Il fresato è un materiale che può essere ed è comunemente utilizzato dalle imprese nel corso dei processi di produzione o di utilizzazione preventivamente individuati e definiti. Il fresato di asfalto può infatti essere utilizzato (e viene comunemente usato) nella produzione di nuovo conglomerato bituminoso, con importanti vantaggi per l'ambiente. Detto riutilizzo consente infatti di ridurre il ricorso a nuove cave per produrre gli aggregati necessari e permette di riutilizzare il legante bituminoso della vecchia pavimentazione evitando così di disperdere un materiale ricco di potenzialità. L'impresa che compie la scarifica della strada intende, prima ancora della sua formazione, utilizzare il fresato per ricavarne un vantaggio cioè per produrre direttamente o indirettamente (tramite terzi) ulteriore conglomerato bituminoso (risparmiando sui costi della "materia prima primaria" sostituita dal fresato). Tale sua volontà è inconciliabile con la sola ipotesi del "disfarsi", anche quando il fresato viene ceduto ad altri. Su tale aspetto occorre rilevare come, secondo la giurisprudenza comunitaria, quando oltre che riutilizzare la sostanza, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, "la sostanza non può essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di disfarsi, bensì un autentico prodotto" (CGCE sent. 18 aprile

Come precisato dall'art. 183 del D.Lgs. 152/06, caratteristica del rifiuto è che di esso il detentore intende disfarsene ("si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi"), mentre del fresato d'asfalto il detentore non si disfa, ma le sue caratteristiche permettono un immediato ed integrale reimpiego.

Nel nostro percorso virtuoso, ai fini di tutela e di maggior chiarezza, consigliamo a tutte le ditte che effettuano il recupero del fresato, di annotare l'impianto di confezionamento del conglomerato bituminoso presso il quale è stato inviato il fresato stesso come sottoprodotto.





La certezza dell'impiego può peraltro essere dichiarata dallo stesso produttore di conglomerati bituminosi e/o dimostrata da appositi contratti di fornitura.

c) <u>la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale.</u>

Il fresato di asfalto viene utilizzato "tal quale" negli impianti per la produzione di conglomerato bituminoso insieme alle materie prime (bitume e inerte), in percentuale variabile tra il 10% ed il 20% (l'utilizzo è tecnicamente possibile fino al 50%).

La possibilità di impiego del sottoprodotto presuppone che il "materiale" abbia, fin dalla sua formazione, tutte le caratteristiche e la destinazione di legge, ex art. 5 della Direttiva 2008/98/CE del 19/11/2008 (chiaramente distinte da quelle del rifiuto).

Pertanto, la sua finalità, ricadente nella normale pratica industriale, non è quella propria del "recupero del rifiuto" (volto a restituire al rifiuto determinate caratteristiche merceologiche e o ambientali che esso, per definizione, ha perso ovvero al suo "reimpiego" una volta che "i prodotti o le componenti di prodotto siano diventati rifiuti": v. art. 3, punto 16 della Direttiva 2008/98/CE del 19/11/2008); ma ha il distinto scopo di facilitare, funzionalizzare, rendere più vantaggioso il suo successivo utilizzo, come materia prima, semilavorato, prodotto finito. Si pensi alla macinazione, frantumazione, essiccazione, riduzione volumetrica, selezione granulometrica, stabilizzazione, ecc. volte al "miglioramento delle sue caratteristiche merceologiche" (già possedute) ovvero "per renderne l'utilizzo maggiormente produttivo" o infine "tecnicamente efficace" (per ripetere le parole del Reg. n. 161/2012, All. 3, relativo all'utilizzo delle terre e rocce da scavo, come sottoprodotti).

E, dunque, sia sul piano oggettivo (dei "trattamenti" necessari ed ammessi) che su quello funzionale (scopo degli interventi), le operazioni consentite hanno lo scopo di migliorare le caratteristiche per l'utilizzo e non quello di attribuire, per la prima volta, al residuo caratteristiche merceologiche o ambientali di cui esso deve essere già dotato, ex lege.

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.

L'impiego del fresato (sottoprodotto) negli impianti di confezionamento del conglomerato bituminoso, avviene nel pieno rispetto dei requisiti riguardanti i prodotti ottenuti con l'utilizzo del sottoprodotto garantendo il rispetto dei requisiti relativi alla protezione della salute e dell'ambiente nonché in assenza di impatti complessivi negativi per l'ambiente e la salute umana.

Nelle imprese che rispettano le norme UNI EN di riferimento, l'impiego del fresato nel processo produttivo, non determina e non è in grado di determinare, alcun peggioramento degli impatti ambientali (e sulla salute umana) derivanti dal processo di produzione aziendale eseguito senza l'impiego del sottoprodotto.

Va peraltro tenuto conto che il fresato viene avviato al ciclo di produzione, come componente del conglomerato bituminoso, solo qualora sia privo di sostanze estranee rispetto a quelle indicate dalla norma UNI EN 13108-08.

Le modalità gestionali e di impiego del fresato, sono quindi tali da non richiedere l'attivazione di specifici impianti (diversi rispetto a quelli occorrenti per la produzione di conglomerato bituminoso prodotto senza l'impiego del fresato) in grado di produrre emissioni inquinanti. Il "fresato sottoprodotto" andrà ovviamente utilizzato





esclusivamente presso impianti muniti della necessaria autorizzazione alle emissioni in atmosfera.

In definitiva, l'impiego di fresato non "peggiora", sotto alcun profilo, l'impatto ambientale prodotto dal singolo stabilimento presso il quale viene impiegato per il confezionamento del conglomerato bituminoso.

In merito ai potenziali impatti derivanti dai conglomerati composti da fresato, va precisato che i conglomerati così realizzati presentano le stesse caratteristiche prestazionali del conglomerato prodotto in assenza di tale "materiale", e ciò è comprovato dalla citata Norma UNI EN 13108-08 che non opera alcuna distinzione di impiego per tale conglomerato rispetto a quello composto di sole materie vergini.

Quanto sopra, rappresenta il ragionamento tecnico e formale che abbiamo sviluppato al fine di poter consigliare al meglio i soggetti che ci chiedono indicazioni in merito alla possibilità di utilizzare il fresato come sottoprodotto.

Nell'augurarci che quanto relazionato possa essere confermato e condiviso anche dalla Vostra Struttura, ci dichiariamo a disposizione Sua e del suoi uffici per ogni eventuale chiarimento doveste necessitare.

RingraziandoLa per l'attenzione, porgiamo cordiali saluti.

IL DIRETTORE (ing. Valter Ferrario)



PROVINCIA DI COMO ECOLOGIA ED AMBIENTE Via Borgovico n. 148 - 22100 COMO – Tel. 031.230.367 fax 031.230.383

Servizio Rifiuti Tel. 031.230.447 Ref.:Arch. Paolo Negretti e-mail: paolo.negretti/aprovincia.como.it 16.05. fasc. 5/2002

Prot. nº 25831

12 luglio 2016

Oggetto:Richiesta parere sull'utilizzo del fresato d'asfalto come sottoprodotto, ai sensi dell'art. 184bis dl D.lgs. 152/2006 e s.m.i.. Risposta a quesito.

Trasmissione via p.e.c. ancecomo@legalmail.it

Spettabile ANCE Como Via Briantea 6 22100 – COMO

Ad evasione della Vostra richiesta di chiarimenti formulata con nota pervenuta in data 24 giugno 2016, relativa a quanto in oggetto indicato, si precisa quanto segue:

- Vista la definizione di sottoprodotto dettata dal D.Lgs. nº152/06 e s.m.i. all'art. 183 comma 1 lettera qq) che narra "sottoprodotto: qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'art. 184-bis, comma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all'articolo 184-bis comma 2. I requisiti previsti sono quelli opportunamente elencati nella nota del 24/06/2016, di codesta Associazione;
- Valutati i contenuti della nota pervenuta il 24 giugno 2016 di codesta Associazione;
- Valutati i contenuti della Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo COM (2007) 59 del 21/02/2007, relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti, che costituisce documento orientativo in materia;
- Valutato che nella citata nota viene puntualmente e dettagliatamente analizzata la sussistenza dei criteri, delle condizioni e dei requisiti previsti dall'art. 184-bis, comma 1 del D.Lgs. n°152/06 e s.m.i. ed in particolare per ciò che concerne i contenuti del punto d) per il quale viene stabilito che: "(..) il fresato viene avviato al ciclo di produzione, come componente del conglomerato bituminoso, solo qualora sia privo di sostanze estranee rispetto a quelle indicate dalla norma UNI EN 13108-08 (..)";

a parere della scrivente amministrazione le modalità di utilizzo, quale sottoprodotti, degli scarti di lavorazione in argomento (fresato d'asfalto), descritte nella nota pervenuta il 24/06/2016, appaiono rispondenti alle disposizioni contenute nel D.Lgs. n°152/06 e s.m.i. con particolare riferimento all'art. 184 -bis.

IL DIRIGENTE DEL SETTORE ECOLOGIA E AMBIENTE (Dott. Franco Binaghi) IL RESPONSABILE DEL DEL SERVIZIO RIFIUTI (Stefano Noseda)

Documento firmato digitalmente ai sensi del T.U. 445/2000 e del D.Lgs. 82/2005 e s.m.i.