



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 14 gennaio 2016

NUMERO AFFARE 01911/2015

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ufficio legislativo.

Schema di regolamento recante “inserimento di prodotti greggi o raffinati costituiti prevalentemente da gliceridi di origine animale nell'allegato X, parte II, sezione 4, paragrafo 1, alla parte quinta del decreto legislativo 152/2006", relativo alle biomasse combustibili;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 21801/GAB in data 5 novembre 2015, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ufficio legislativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio del 19 novembre 2015, spedito col n. 3184/2015 in data 26 novembre 2015;

Vista la nota di adempimento, con allegata relazione integrativa e documentazione,

n. prot. 25110 del 21 dicembre 2015;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Gerardo Mastrandrea;

Premesso e considerato.

Con lo schema di regolamento in oggetto, predisposto ai sensi dell'articolo 298, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e quindi, in base ad espresso rinvio, con le modalità previste dall'articolo 281, comma 5, del medesimo codice delle norme in materia ambientale (ovvero tramite decreto interministeriale di natura regolamentare), **l'Amministrazione richiedente intende procedere all'inserimento di una nuova voce nell'ambito dell'elenco delle biomasse** atte alla combustione, utilizzabili negli impianti industriali ed in quelli civili, di cui all'allegato X, parte II, sezione 4, paragrafo 1, alla parte quinta del predetto decreto legislativo.

In particolare, si intende inserire, con un unico articolo, nell'elenco di cui **all'Allegato X i "prodotti greggi o raffinati costituiti prevalentemente da gliceridi di origine animale"** e i relativi prodotti derivati, qualificati dalle norme regolamentari europee come sottoprodotti di origine animale, che è possibile utilizzare nei processi di combustione, con l'applicazione, in ogni caso, delle metodologie di trasformazione, delle condizioni di combustione e delle altre condizioni prescritte da specifici Regolamenti europei (2011/142/UE e 2009/1069/CE), e comunque nel rispetto dei valori limite previsti in apposita tabella.

L'utilizzo di tali materiali come combustibili verrebbe escluso, in ogni caso, negli impianti termici civili di cui alla parte quinta, titolo II, del decreto n. 152 del 2006.

Sul testo è stato acquisito il concerto (senza osservazioni) del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero della salute, non quello del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, necessario per legge nei soli casi di materie ricadenti

nella relativa competenza.

La Conferenza unificata ha espresso parere favorevole nella seduta del 5 novembre 2015.

Ciò posto, la Sezione ha avuto modo di osservare che la stessa Amministrazione riferisce di come la genesi del provvedimento sia stata lunga e piuttosto complessa, con quesiti e sollecitazioni pervenuti da Amministrazioni regionali, diversi Enti locali ed associazioni di categoria, oltre che da operatori del settore.

L'istruttoria tecnica, che ha portato all'elaborazione dello schema di decreto, è stata, dunque, particolarmente laboriosa ed ha occupato diverse riunioni di coordinamento fin dal 2013, al fine di individuare adeguatamente le caratteristiche merceologiche e le condizioni di utilizzo **perché l'utilizzo dei grassi animali come combustibile potesse avvenire in maniera compatibile con le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute pubblica.**

A tal proposito, anche in questa sede occorre rimarcare che la normativa comunitaria di riferimento (i richiamati Regolamento 2009/1069 e Regolamento attuativo 2011/142) **è diretta a disciplinare solo sotto il profilo sanitario** l'utilizzazione, inclusa la combustione, dei sottoprodotti di origine animale e relativi derivati, categoria nel cui ambito ricadono i grassi di origine animale di cui si discute. **Tale disciplina non attiene, però, agli aspetti ambientali.**

Ciò nondimeno, ha evidenziato il Ministero, lo schema di decreto fa riferimento, nell'ambito dei grassi animali, ai soli prodotti greggi o raffinati costituiti prevalentemente **da gliceridi di origine animale ritenuti dalla specifica tecnica UNI/TS 11163 di maggior pregio sul piano energetico (prodotti assegnati alle classi A e B).**

Orbene, nel prendere atto del divieto espresso di utilizzo di tali sottoprodotti negli impianti termici civili, è sembrato nondimeno alla Sezione necessario, ai fini del rilascio **del parere definitivo, acquisire elementi di approfondimento,** ed in

particolare una dettagliata e **documentata relazione integrativa**, corredata dai relativi allegati, predisposta a cura dell'Amministrazione di riferimento, sentiti se del caso gli organi tecnici competenti facenti capo anche alle altre Amministrazioni, che desse conto nello specifico:

- delle richieste degli operatori del settore e del lavoro di coordinamento tecnico curato in proposito insieme a Regioni ed Enti locali;

- **delle valutazioni di ragionevolezza** che la stessa Amministrazione ha effettuato in sede tecnica al fine di accedere alle richieste di integrazione delle **biomasse combustibili**;

- di come sono stati affrontati i **profili di compatibilità ambientale** e di quale tipologia di controlli si prevede di effettuare al fine di evitare che la combustione anche di questa tipologia di sottoprodotti non si riverberi negativamente sui contesti ambientali interessati, a volte già gravemente compromessi.

Con nota del 21 dicembre 2015, il Ministero richiedente ha adempiuto, allegando relazione integrativa e note di ASSITOL (Associazione italiana dell'industria olearia, aderente a Confindustria) in data 16 luglio 2013, nonché del C.O.N.O.E. (Consorzio obbligatorio nazionale di raccolta e trattamento oli e grassi vegetali e animali esausti) in data 26 luglio 2013.

La Sezione non può che prendere atto degli ulteriori elementi e chiarimenti forniti in ordine al complesso procedimento istruttorio che ha portato l'Amministrazione ad assumere l'iniziativa di proporre l'integrazione delle **biomasse combustibili** nel senso di cui si discute, dando seguito ai quesiti interpretativi proposti da varie Amministrazioni locali e, **non da ultimo, alle istanze degli operatori del settore, che hanno anche chiesto di essere coinvolti nei lavori istruttori di approfondimento** portati avanti dal tavolo tecnico di coordinamento (l'Amministrazione segnala, in proposito, che **l'apposita Commissione interministeriale deputata all'esame delle proposte di integrazione ed**

aggiornamento dell'Allegato X, prevista dall'articolo 298, comma 2-ter, del codice delle norme ambientali di cui al d.lgs. 152/2006, non è stata mai istituita e pertanto il coordinamento è avvenuto nella sede deputata a coordinare autorità statali, regionali e locali competenti in tema di **emissioni in atmosfera**, ai sensi del d.lgs. n. 155 del 2010).

L'istruttoria, conferma l'Amministrazione nella relazione integrativa, è stata finalizzata, in particolare, ad individuare caratteristiche merceologiche e condizioni di utilizzo dei materiali in questione tali da assicurare il possesso di requisiti adeguati a qualificarli come prodotti combustibili (dotati, ad esempio, di idoneo potere calorifico) e a garantire che la relativa combustione non impattasse negativamente sull'ambiente, fermo restando il doveroso rispetto dei requisiti sanitari previsti dai Regolamenti europei n. 1069/2009, 142/2011 e 592/2014 (che, a fini di tutela sanitaria e della salute pubblica, prevedono una serie di criteri e condizioni di esercizio degli impianti che sono obbligatori in tutti i casi di combustione di materiali di origine animale).

Orbene, il principale documento tecnico che si è scelto di prendere a riferimento in sede istruttoria è rappresentato dalla norma tecnica UNI/TS 11163, risalente al dicembre 2009, dedicata alla classificazione ed alle specifiche, ai fini dell'impiego energetico, di "biocombustibili liquidi, oli e grassi animali e vegetali, loro intermedi e derivati".

In particolare, ribadisce in questa occasione l'Amministrazione in maniera ben più dettagliata, nell'ambito degli oli e grassi animali previsti dalla richiamata norma tecnica UNI/TS è stata selezionata, quale tipologia di materie suscettibili di essere usate come combustibili in maniera compatibile con le esigenze di tutela ambientale, la specifica categoria di prodotti (greggi o raffinati, costituiti prevalentemente da gliceridi di origine animale) che tale norma tecnica classifica come di maggior pregio e qualità sul piano energetico (prodotti assegnati alle classi A e B del relativo

prospetto). Sono dunque esclusi i materiali di classe C (grassi acidi, oleine) e i restanti prodotti (margarine ecc.).

Alla luce di tale lungo lavoro istruttorio, viene dunque proposta l'introduzione nel vigente elenco delle biomasse di cui è ammesso l'uso come combustibili dei prodotti greggi o raffinati, costituiti prevalentemente da gliceridi di origine animale, conformi ai regolamenti comunitari in materia sanitaria e che posseggono caratteristiche, in termini di densità, viscosità, contenuto di acqua, cenere, zolfo, solventi, idonee ad assicurare una corretta combustione ed un ridotto impatto in termini di emissioni di sostanze inquinanti in atmosfera.

Preso atto di ciò e soprattutto, quindi, delle assicurazioni fornite dall'Amministrazione in relazione al non aggravio in termini di impatto ambientale, del tutto recessiva pare alla Sezione l'ulteriore argomentazione, pure dedotta, anche se - invero - non di caratura "tecnica", secondo cui consentire il diverso utilizzo (come combustibile) di tali materiali, che - deve sottolinearsi anche in questa sede - possono essere oggi destinati alla combustione solo in quanto rifiuti, permette di sottrarli all'oneroso, dispendioso ed impattante circuito dello smaltimento e trattamento dei rifiuti medesimi (con evidenti vantaggi a partire dagli operatori del settore).

La materia, come in tutti i casi in cui si tratta di decidere se un materiale, in questo caso di origine animale, possa rientrare tra i combustibili come sottoprodotto (e quindi non con come mero rifiuto da incenerire o co-incenerire al fine di trarne - eventualmente - energia) o rimanere nel novero dei rifiuti, resta, infatti, di estrema delicatezza, in ordine alle possibili conseguenze dal punto di vista ambientale, sanitario e della salute pubblica, ed al riguardo il Consiglio non può che rimettersi alle definitive, competenti e responsabili valutazioni dell'Amministrazione statale di riferimento.

Né basta di per sé, ovviamente, per alleggerire la problematica la pur rilevante circostanza che è escluso l'utilizzo diffuso di siffatti materiali grassi negli impianti termici civili (obiettivamente meno controllabili).

E' importante, inoltre, che l'Amministrazione abbia fornito assicurazioni anche sulla **sottoposizione a monitoraggi** e controlli, di ogni tipo, programmati o meno, delle specifiche situazioni da parte degli Enti ed Organismi preposti (**come le ARPA**), al fine della verifica dell'osservanza dei valori limite di emissione.

Passando al testo regolamentare sottoposto all'attenzione del Consiglio, costituito – come si accennava - **da un unico articolo**, recante anche una tabella contenente i valori limite di proprietà e caratteristiche merceologiche dei materiali in questione (e relative norme tecniche metodologiche di prova), dati che si ritiene – per quanto è dato conoscere - costituiscano l'esito dell'istruttoria tecnica compiuta ai fini di validarne la capacità energetica e la compatibilità ambientale, **la Sezione osserva, anzitutto, che appare preferibile che vengano citati in maniera espressa anche i regolamenti europei attuativi in materia sanitaria (non solo dunque il regolamento fondamentale n. 1069/2009), citati peraltro nel corpo del parere.**

Ritiene, altresì, la Sezione che, per tutto quanto sopra esposto, debba essere aggiunto anche il richiamo espresso alle condizioni **di legalità e di rispetto dell'ambiente e della salute umana cui si fa cenno nell'art. 184-bis del codice dell'ambiente al fine di distinguere i sottoprodotti (nella specie di origine animale) dai rifiuti, anche alla luce del dettato del successivo articolo 185.**

Tali integrazioni devono considerarsi condizioni per il legittimo prosieguo dell'iter del provvedimento normativo in argomento.

P.Q.M.

Nei sensi sopra esposti è il parere favorevole, con condizioni, della Sezione.

L'ESTENSORE
Gerardo Mastrandrea

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini