

PROCEDURA SEMPLIFICATA IN MATERIA DI RECUPERO DEI RIFIUTI (ART. 216 D. LGS. 152/2006).

1. INQUADRAMENTO DELLA DISCIPLINA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

1.1. Le norme (generali) rilevanti e l'oggetto del procedimento

Il capo V della parte IV (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati) del D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'Ambiente) prevede procedure semplificate per due tipologie di attività contemplate dall'art. 214 del codice dell'Ambiente: la procedura semplificata per le operazioni di autosmaltimento dei rifiuti, disciplinata dall'art. 215 del Codice dell'Ambiente; e la procedura semplificata per le operazioni di recupero dei rifiuti, disciplinata dall'art. 216.

In particolare, la disciplina dal Codice dell'Ambiente in materia di procedura semplificata per esercitare attività di recupero di rifiuti si sostituisce alla normativa di cui agli artt. 31 e 33, del D.Lgs. n. 22/1997.

Tale procedura semplificata si differenzia nettamente dalla procedura ordinaria relativa all'autorizzazione unica per nuovi impianti di smaltimento e recupero rifiuti prevista dall'art. 208 del Codice dell'Ambiente.

Infatti, la procedura in esame viene avviata mediante la proposizione non di una domanda di autorizzazione, ma di una comunicazione di inizio di attività. Trascorsi 90 giorni dalla data di inoltro della predetta comunicazione all'amministrazione competente, senza che quest'ultima si sia espressa negativamente nel merito o abbia richiesto integrazioni atte a interrompere il suddetto termine, i soggetti interessati potranno intraprendere l'attività di recupero rifiuti secondo quanto stabilito dall'art. 216, comma 1, del Codice dell'Ambiente, senza attendere l'adozione di alcuno specifico provvedimento da parte dell'autorità competente.

E' dunque previsto il semplice silenzio-assenso da parte dell'amministrazione competente, maturato il quale l'interessato potrà iniziare a svolgere l'attività assentita, rispettando le caratteristiche tecniche degli impianti e la quantità e le qualità dei rifiuti da trattare quotidianamente illustrate nella comunicazione.

In proposito, si rileva che la procedura semplificata in questione si richiama ai principi di semplificazione contenuti nella L. 241/1990 sul procedimento amministrativo, basati sull'assunzione di responsabilità da parte del privato, il quale autocertifica la conformità di quanto intende intraprendere alle condizioni e prescrizioni poste in via generale dalla normativa che disciplina specificatamente la materia.

A seguito dell'entrata in vigore delle modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dal D.Lgs. n. 4/2008, a partire dal 13 febbraio 2008 le comunicazioni per l'avvio delle attività di recupero devono essere inviate alla Provincia in cui è ubicato l'impianto, e non più alla sezione regionale dell'Albo dei gestori ambientali, ritornando di fatto alle modalità già adottate con il D.Lgs 22/1997¹.

¹ Il D.Lgs. 152/2006 aveva di fatto tolto formalmente alle Province la competenza all'Iscrizione al Registro per il recupero dei rifiuti in forma semplificata, attribuendole alle Sezioni regionali dell'Albo Gestori Ambientali. Nel lasso di tempo tra l'entrata in vigore del Codice Ambientale e le sue modifiche apportate dal D.Lgs. n. 4/2008 (secondo Correttivo), le sezioni locali dell'Albo Gestori Ambientali si sono avvalse degli uffici provinciali per l'istruttoria della pratica e per sopralluoghi preventivi.

La comunicazione di inizio attività di recupero rifiuti deve essere corredata da una relazione (per la compilazione della quale si rinvia alla modulistica di seguito allegata) dalla quale risulti:

- a) il rispetto delle norme tecniche e delle condizioni specifiche dettate dai commi 1 e 2 dell'art. 214 del Codice dell'ambiente e dai relativi decreti attuativi;
- b) il possesso dei requisiti soggettivi richiesti per la gestione dei rifiuti;
- c) le attività di recupero che si intendono svolgere;
- d) lo stabilimento, la capacità di recupero e il ciclo di trattamento o di combustione nel quale i rifiuti stessi sono destinati ad essere recuperati, nonché l'utilizzo di eventuali impianti mobili;
- e) le caratteristiche merceologiche dei prodotti derivanti dai cicli di recupero.

Per quanto concerne le norme tecniche e le prescrizioni specifiche, l'art. 214, comma 2, rinvia per la determinazione dell'attività e delle caratteristiche dei rifiuti ammesse alle procedure semplificate, a decreti che il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio deve adottare di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e, per i rifiuti agricoli e le attività che danno vita ai fertilizzanti, con il Ministro delle politiche agricole e forestali; facendo salvo, fino all'entrata in vigore di suddetti decreti (al momento non ancora emanati), quanto precedentemente disposto dai decreti del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 e 12 giugno 2002, n. 161, relativi, rispettivamente, al recupero di rifiuti non pericolosi e al recupero di rifiuti pericolosi.

In particolare, il primo dei due decreti ministeriali appena citati è stato modificato dal D.M. 5 aprile 2006, n. 186, a seguito della condanna inferta allo Stato italiano dalla sentenza 7 ottobre 2004 della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nella causa n. C-103/02, per non aver previsto le quantità massime per tipo di rifiuti che possono essere oggetto di recupero in regime di dispensa dall'autorizzazione.

L'art. 216, secondo comma, definisce, in relazione alle diverse tipologie di rifiuto, il contenuto minimo delle norme e condizioni tecniche che devono essere rispettate. In particolare, per i rifiuti non pericolosi, tali norme e condizioni devono disciplinare:

- le quantità massime impiegabili;
- la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti utilizzabili nonché le condizioni specifiche alle quali le attività medesime sono sottoposte alla disciplina prevista dall'art. 216;
- le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione ai tipi o alle quantità dei rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza l'impiego di metodi che potrebbero recare pregiudizio nell'ambiente.

Per i rifiuti pericolosi, invece, le norme e le condizioni considerate devono prevedere:

- le quantità massime impiegabili;
- la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti;
- le condizioni specifiche riferite ai valori limite di sostanze pericolose contenute nei rifiuti, ai valori limite di emissione per ogni tipo di rifiuto ed al tipo di attività e di impianto utilizzato, anche in relazione alle altre emissioni presenti in sito;
- gli altri requisiti necessari per effettuare forme diverse di recupero;
- le prescrizioni necessarie per assicurare che, in reazione al tipo ed alle quantità di rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza l'impiego di procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.

Relativamente all'ambito di applicazione della procedura semplificata qui considerata, si rammenta che le disposizioni dell'art. 216 non si applicano alle attività di recupero dei rifiuti urbani, con due eccezioni riguardanti:

a) le attività per il riciclaggio e per il recupero di materia prima secondaria e di produzione di *compost* di qualità dai rifiuti provenienti da raccolta differenziata;

b) le attività di trattamento dei rifiuti urbani per ottenere combustibile da rifiuto effettuate nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 1, dell'art. 216.

1.2 Alcune nozioni essenziali

Lo smaltimento e il recupero di rifiuti sono attività d'impresa che rientrano nella più ampia nozione di gestione di rifiuti, per l'appunto definita dalla lett. d), del comma 1, dell'art. 183 del Codice dell'Ambiente come composta da raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni. Tale attività è qualificata dall'art. 178 del Codice dell'Ambiente come di pubblico interesse ed è correlativamente sottoposta ad una disciplina speciale, preordinata ad assicurare un'elevata protezione dell'ambiente.

Le due attività, smaltimento e recupero, muovono dalla comune nozione di rifiuto che l'art. 183 del Codice dell'Ambiente, richiamando testualmente l'articolo 1, comma 1, lettera a), della direttiva 75/442/CE, qualifica come qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, rinviando ad una serie di categorie in cui tale concetto rientra, riportate nell'Allegato A alla Parte IV del Codice stesso. L'art. 181 bis del Codice dell'Ambiente stabilisce che non rientrano invece nella definizione di rifiuto le materie, le sostanze e i prodotti secondari di cui ai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 (tali materie, sostanze e prodotti devono essere ridefinite con decreto ministeriale²).

In particolare, le operazioni di recupero consistono nell'utilizzo di rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, compresa la cernita o la selezione, e, più esattamente, secondo la lett. h) del comma 1 dell'art. 183, mediante le operazioni previste nell'allegato C al Codice dell'Ambiente.

1.3 La comunicazione di inizio attività e il successivo procedimento

Come pocanzi anticipato, la procedura semplificata della comunicazione di inizio attività di recupero, ai sensi degli artt. 214 e 216 del Codice dell'ambiente, integra una procedura di silenzio-assenso. Infatti, alla comunicazione di inizio attività in questione si applicano, secondo quanto espressamente stabilito dall'art. 216 del Codice dell'Ambiente e in quanto compatibili, le disposizioni relative alle attività private sottoposte alla disciplina degli artt. 19 (Dichiarazione di inizio attività) e 20 (Silenzio

² In particolare, il comma 3, dell'art. 181 bis, prevede che continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al D.M. 5 febbraio 1998 sino all'emanazione del decreto ministeriale (di cui al comma 2 del medesimo articolo) destinato a fissare le caratteristiche dei materiali ottenuti attraverso i metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenere materie, sostanze e prodotti secondari.

assenso) della L. n. 241/1990. Si applicano, inoltre, le disposizioni di cui all'art. 21 (Disposizioni sanzionatorie) della L. n. 241/1990.

In proposito, si ricorda nuovamente che l'attività di recupero rifiuti può essere iniziata solo nel caso in cui, entro il termine di 90 giorni, il richiedente non riceva dalla Provincia un divieto espresso di inizio dell'attività, o una richiesta di integrazioni.

Qualora la comunicazione del richiedente sia insufficiente o incompleta, il responsabile del procedimento, in linea con quanto stabilito dall'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, dà tempestiva comunicazione all'interessato dei profili di irregolarità o incompletezza che ostano all'accoglimento della domanda. L'interessato ha diritto di rispondere entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione stessa, presentando per iscritto le proprie osservazioni eventualmente corredate dai documenti mancanti. In questo caso, il termine di 90 giorni si interrompe, per ricominciare a decorrere dal momento in cui sono giunte alla Provincia le osservazioni e integrazioni da parte del soggetto interessato.

Nella prassi adottata in Provincia di Alessandria³ ad oggi non viene richiesto un parere tecnico all'ARPA, mentre vengono coinvolti gli uffici dell'ASL, in quanto lo stesso D.M. 05.02.1998 (modificato dal D.M. 186 del 05.04.2006) richiede espressamente che le attività e di metodi di recupero di ogni tipologia di rifiuto rispettino le norme vigenti in materia di tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente, nonché di sicurezza sul lavoro. A tal fine, successivamente al rilascio del certificato di iscrizione al registro provinciale, copia dello stesso viene inviato ai competenti uffici ASL, che ai sensi della vigente normativa potranno eseguire i controlli successivi all'avvio dell'attività.

Come si è anticipato, la procedura qui considerata non si conclude con alcun atto di assenso esplicito della Provincia. L'istruttoria della Provincia si fonda sulla verifica d'ufficio dei presupposti e dei requisiti previsti per l'esercizio dell'attività e viene espletata attraverso l'esame di tutto ciò che è rappresentato dall'interessato nella comunicazione di inizio attività, fatta salva la facoltà della Provincia di effettuare sopralluoghi. Questo ultimo elemento riveste particolare importanza, visto che, da quando è stata introdotta la procedura semplificata ad oggi, l'amministrazione provinciale alessandrina, nel procedere alle suddette verifiche, ha sempre condotto le i sopralluoghi preventivi, prima del rilascio del certificato di iscrizione, ovvero prima di emettere un parere non favorevole, adeguatamente motivato.

Qualora si accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni richieste, la Provincia disporrà con provvedimento motivato il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare opportunamente detta attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dalla Provincia stessa.

In alcune ipotesi, la cui disciplina tecnica è contenuta in ulteriori disposizioni normative, il Codice dell'Ambiente prevede una variante alla procedura semplificata in questione. In particolare, secondo l'art. 216 del Codice, in caso di rifiuti elettrici ed elettronici (v. D.Lgs. n. 151/2005), di veicoli fuori uso (D.Lgs. n. 209/2003) e di impianti di coincenerimento (v. D.Lgs. 133/2005), l'avvio dell'attività è subordinato all'effettuazione di una visita preventiva da parte della Provincia, da eseguirsi entro 60 giorni dalla presentazione della comunicazione.

Si ricorda, inoltre, che la Provincia direttamente o attraverso altri organi di controllo e vigilanza, dispone controlli periodici sulle attività di recupero rifiuti. In

³ Nell'articolo in questione non si fa espressamente riferimento ad un supporto tecnico di Enti terzi (come invece è previsto negli art. 208).

proposito, qualora siano accertate violazioni delle prescrizioni tecniche o altre irregolarità, fatte salve le eventuali sanzioni penali e amministrative, la Provincia provvede a diffidare l'interessato a conformare immediatamente l'attività di recupero rifiuti alla disciplina di riferimento, potendo disporre, nei casi più gravi o di reiterazione delle violazioni, la sospensione o la cancellazione dell'interessato dal registro di cui all'art. 216.

Ai sensi dell'art. 216, terzo comma, la Provincia iscrive in un apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione di inizio dell'attività.

La comunicazione di inizio attività di recupero rifiuti di cui all'art. 216 del Codice dell'Ambiente è soggetta a rinnovo quinquennale, e deve essere comunque rinnovata anche prima di tale termine in caso di modifica sostanziale delle operazioni di recupero.

Il termine di cinque anni decorre dalla data di iscrizione della comunicazione di inizio attività nell'apposito registro. La richiesta di rinnovo deve pervenire alla Provincia prima della scadenza dei 5 anni.

1.4 Presupposti ed effetti della comunicazione di inizio attività.

Per quanto riguarda i presupposti e gli effetti della comunicazione di inizio attività di cui all'art. 216 del Codice dell'Ambiente, è importante evidenziare che essa non sostituisce in alcun modo altre autorizzazioni o atti permissivi alla realizzazione dell'impianto di recupero di rifiuti quali, ad esempio, quelli di natura edilizia e urbanistica.

Quindi, la realizzazione dell'impianto di recupero rifiuti deve essere effettuata nel rispetto della normativa urbanistica e di tutela del paesaggio, nonché nel rispetto della normativa in materia di qualità dell'aria e di inquinamento atmosferico da impianti industriali.

Ne consegue che, sotto il primo profilo, dalla documentazione allegata alla comunicazione, deve risultare: il certificato di destinazione urbanistica dell'area rilasciato dal Comune interessato e, nel caso di costruzione di immobili e/o manufatti che prevedano il rilascio di concessione edilizia, copia della concessione stessa; nonché copia del provvedimento di approvazione del progetto e di autorizzazione alla costruzione dell'impianto nel quale i rifiuti devono essere sottoposti alle operazioni di recupero.

Si segnala infatti che a differenza dell'art. 208, il sito ove si intende svolgere l'attività di recupero rifiuti deve già essere funzionale sotto il profilo operativo, e pertanto tutte le opere di natura edilizia devono essere state eseguite prima dell'inoltro alla Provincia della comunicazione.

Inoltre, in tema di tutela dell'aria, qualora l'attività di recupero rifiuti dia origine ad emissioni la comunicazione di inizio attività deve essere anche corredata da specifica autorizzazione ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i., tenuto conto dei valori limite e delle prestazioni stabilite dai D.M. 5 febbraio 1998 e 30 luglio 2002, n. 161.

In particolare, gli impianti di recupero rifiuti sono considerati nella Parte II del Codice dell'Ambiente ove è contenuta la disciplina delle procedure per la valutazione integrata ambientale (VAS), per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione integrata ambientale (IPPC).

Con le modifiche operate dal D.P.C.M. 7 marzo 2007 al D.P.C.M. 3 settembre 1999 (recante norme di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma

1, della L. n. 146/1994, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale), cui sono seguite le modifiche apportate dal D.lgs. n. 4/2008 al Codice dell'Ambiente⁴, è stata eliminata l'esclusione dalla procedura di VIA degli impianti di recupero di rifiuti in procedura semplificata.

In tal modo, il legislatore italiano si è conformato al diritto comunitario, sulla base della sentenza della Corte di Giustizia europea del 23 novembre 2006 (causa C-486/04), e ha provveduto ad inserire, tra le richieste della documentazione a corredo della comunicazione di inizio attività prevista per l'applicazione della procedura semplificata di cui all'art. 216 del Codice dell'Ambiente, il provvedimento positivo di VIA, ovvero la verifica di non assoggettabilità a VIA a seconda della tipologia dei rifiuti e delle quantità trattate.

2. INDIVIDUAZIONE DELLE DIVERSE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE E DELLE RELATIVE COMPETENZE

A differenza dei casi analizzati con i procedimenti ex artt. 208 e 210, l'iter istruttorio non prevede il coinvolgimento di altri Servizi della Provincia e di Enti esterni.

Unico Ente a venire coinvolto risulta essere l'ASL competente per territorio; il comma 3 dell'art. 1 del D.M. 05/02/98 e s.m.i. prevede infatti che le attività disciplinate da tale decreto devono rispettare le norme vigenti in materia di tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente nonché di sicurezza sul lavoro.

In considerazione della tempistica fissata dal procedimento in oggetto (90 giorni), l'attuale impostazione adottata dalla Provincia di Alessandria è quella di trasmettere all'ASL a conclusione del procedimento, e quindi dopo il rilascio del certificato di iscrizione al Registro provinciale per il recupero, tutta la documentazione pervenuta da parte del proponente, unitamente a copia del certificato stesso.

Il procedimento qui descritto si fonda infatti sul presupposto che chi intende svolgere l'attività di recupero rifiuti in forma semplificata deve rispettare esattamente tutte le condizioni inserite nel D.M. 05/02/98 e s.m.i. (tipologia di rifiuti, modalità di trattamento, quantitativi massimi trattabili,...) per la categoria di rifiuti che si intende recuperare. Il compito degli uffici provinciali è quindi quello di un'attenta verifica del rispetto delle suddette condizioni, e qualora si riscontri una carenza documentale, si procede di norma ad una richiesta integrativa al proponente, con sospensione dei termini del procedimento.

Laddove invece l'attività che si intende svolgere non risulti contemplata nel più volte citato Decreto per il recupero dei rifiuti, gli uffici, previa comunicazione ex art. 10 bis L. 241/90, informano l'interessato che l'attività richiesta non può essere svolta in quanto non ammissibile alle procedure semplificate.

Laddove in un procedimento si dovessero presentare particolari situazioni che richiedono l'espressione di un parere di un Ente terzo, il procedimento viene di regola sospeso in attesa di acquisire quanto necessario. Tale circostanza rappresenta un'eccezione alla normale prassi sopra descritta, e può trovare applicazione ad esempio laddove esistono particolari condizioni legate all'ubicazione dell'impianto.

⁴ Si ricorda il D.Lgs. n. 4/2008 è stato emanato proprio per risolvere i problemi applicativi scaturiti dalle innovazioni del D.P.C.M. del 2007 citato.

3. DESCRIZIONE ANALITICA DELL'ITER PROCEDIMENTALE E DEL RELATIVO CRONOPROGRAMMA

3.1 Le fasi del Procedimento e i relativi termini.

1) *Fase di pre-esame della bozza di comunicazione di inizio attività e della bozza di documentazione allegata.*

Questa fase è meramente facoltativa e precede l'avvio del procedimento. Essa ha lo scopo di consentire al richiedente di ottenere che il Servizio Gestione Rifiuti verifichi preventivamente, esclusivamente sotto il profilo formale e non di merito, la completezza e idoneità della comunicazione di inizio attività, così da ridurre il rischio che lo svolgimento del procedimento sia ritardato dalla necessità di successive integrazioni documentali da parte del richiedente.

Le modalità operative che verranno adottate dalla Provincia per il pre-esame sono le seguenti:

- consegna a mani o invio a mezzo posta del plico contenente la bozza di comunicazione di inizio attività e della relativa documentazione corredata da una lettera di accompagnamento nella quale il richiedente precisa che la documentazione allegata costituisce una bozza inviata al solo fine del pre-esame da parte dell'amministrazione. Nella lettera di accompagnamento devono essere indicati nome e riferimenti (telefono, fax, e-mail) della persona che potrà essere contattata ai fini del pre-esame dell'istanza. Il plico deve essere consegnato o inviato al Servizio Gestione Rifiuti della Provincia.
- entro 3 giorni lavorativi successivi alla ricezione del plico da parte dell'ufficio preposto, il funzionario incaricato del pre-esame contatterà il referente indicato nella citata lettera di accompagnamento e provvederà a fissare un incontro per discutere le bozze inviate. Durante tale incontro, che si terrà entro i successivi 10 giorni lavorativi, si verificherà la necessità di eventuali integrazioni documentali.

Si deve sottolineare che il funzionario incaricato del pre-esame dell'istanza potrà esprimere un'opinione solo relativamente alla completezza e correttezza formale della documentazione inerente ai profili affidati alla competenza della Provincia di Alessandria e non con riferimento a quelli rientranti nelle competenze di altre amministrazioni.

2) *Fase di avvio del procedimento*

Entro trenta giorni dal ricevimento della formale comunicazione di inizio attività, la Provincia (tramite il Servizio Gestione Rifiuti) individua il responsabile del procedimento e provvede a dare avviso di avvio del procedimento e della nomina del suddetto responsabile.

In particolare, nella comunicazione inviata al richiedente sono indicati: l'amministrazione competente, l'oggetto del procedimento promosso, l'ufficio e la persona responsabile del procedimento, la data entro la quale deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione, la data di

presentazione della relativa comunicazione (che coincide con la data di avvio del procedimento), l'ufficio ove può prendersi visione degli atti.

3) *Eventuale sospensione del procedimento ex art. 2, comma 4, L. n. 241/90*

La fase di pre-verifica sopra descritta dovrebbe evitare il verificarsi di situazioni in cui la documentazione presentata dall'interessato è gravemente incompleta o comunque assolutamente inidonea.

Qualora, invece, per scelta dell'impresa, quella fase preliminare non si svolga, situazioni di tale genere possono verificarsi. In tali casi, il responsabile del procedimento, in linea con quanto stabilito dall'art. 2, comma 4, della legge n. 241 del 1990, qualora nel corso del procedimento sorgano esigenze di integrazione della documentazione presentata dal soggetto istante, dà tempestiva comunicazione a quest'ultimo dei profili di irregolarità o incompletezza della documentazione, deliberando contestualmente la sospensione del procedimento. Tale sospensione può essere disposta solo una volta per ciascun procedimento.

3.1) *Divieto di inizio attività per incompletezza della documentazione*

Nel caso in cui il soggetto interessato non si sia tempestivamente attivato fornendo ulteriori elementi, o nel caso in cui le integrazioni documentali presentate da quest'ultimo non siano sufficienti, la Provincia dispone la conclusione del procedimento disponendo con provvedimento motivato il divieto di inizio attività.

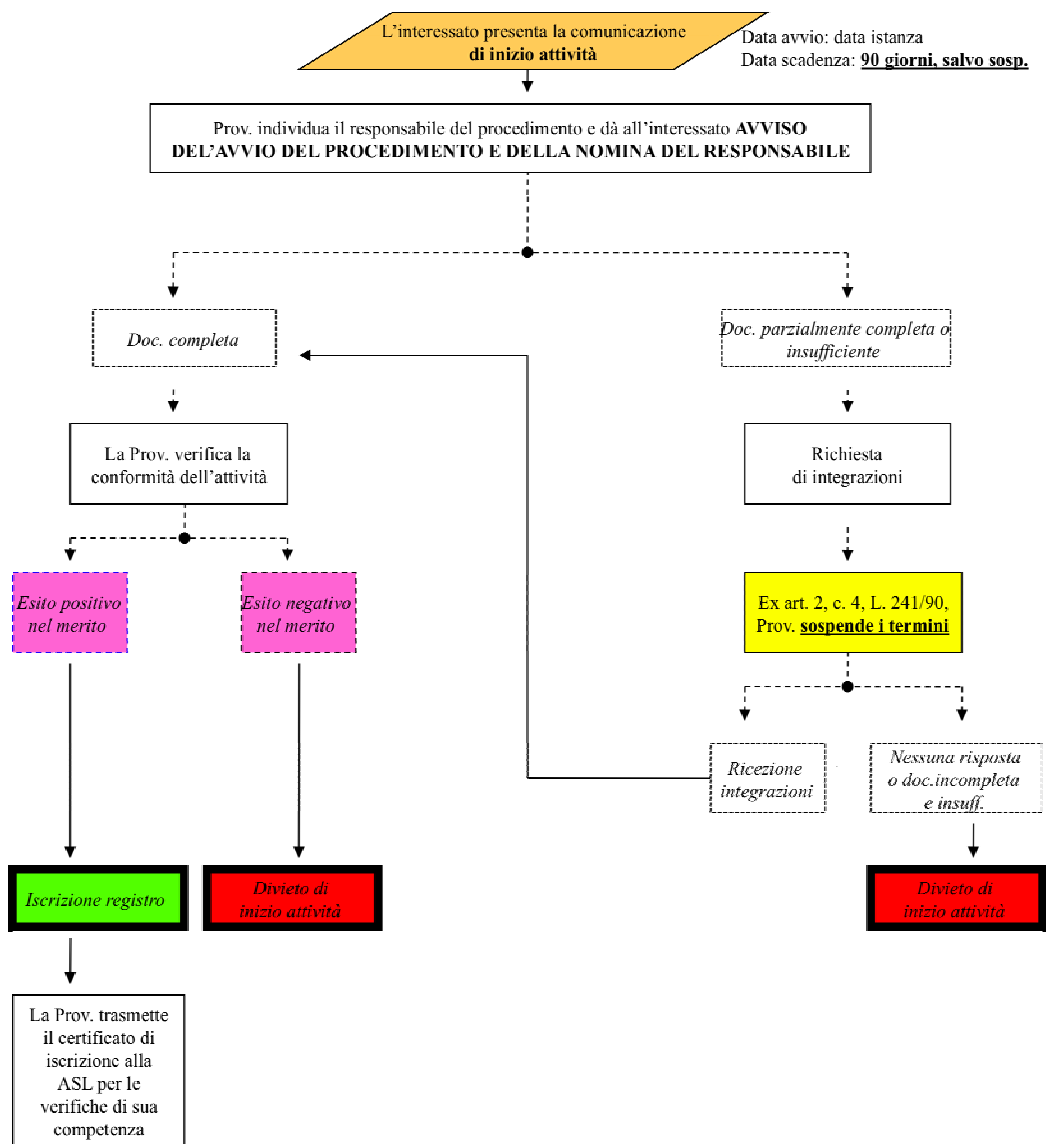
4) *Iscrizione della Ditta nel Registro provinciale*

Qualora, invece, il richiedente abbia tempestivamente provveduto ad integrare correttamente la relativa documentazione, il procedimento riprende regolarmente il suo iter sino all'esame del merito della domanda. Se a seguito di questo esame l'attività risulta conforme al D.M. 05/02/98 e s.m.i., entro novanta giorni dalla presentazione dell'istanza, la Provincia iscrive la Ditta nel Registro provinciale per il recupero dei rifiuti, e trasmette il certificato di iscrizione alla ASL affinché quest'ultima possa eseguire le verifiche di sua competenza.

4.1) *Divieto di inizio attività per non conformità alla disciplina*

In ogni caso, qualora l'attività descritta, nonostante la raggiunta completezza della documentazione, non risulti conforme alla relativa disciplina, la Provincia, in base al quarto comma dell'art. 216 del Codice dell'ambiente, dispone, con provvedimento motivato, il divieto di inizio attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dall'amministrazione.

3.2 Rappresentazione grafica del flusso procedimentale



4. INDIVIDUAZIONE DELLE PRINCIPALI QUESTIONI INTERPRETATIVE SORTE NELLA PRASSI ED ESPOSIZIONE DEGLI ORIENTAMENTI PRESCELTI DALL'AMMINISTRAZIONE

Si riportano alcune delle principali questioni interpretative sorte nel tempo, e delle misure adottate dall'Ente.

4.1 Completezza della documentazione – Preinvio informale dell'istanza e della relativa documentazione.

Si deve rilevare che sovente i tempi (e gli adempimenti) procedurali sono aggravati a causa dell'incompletezza o palese inidoneità iniziale della documentazione presentata a corredo delle istanze.

La presentazione formale di istanze recanti documentazione incompleta o inidonea impone all'Amministrazione procedente di richiedere formalmente integrazioni o modifiche documentali, con conseguente sospensione dei termini.

Al fine di porre rimedio a tale situazione e di contenere il più possibile le interruzioni del procedimento, la Provincia di Alessandria intende sollecitare i soggetti interessati a inviare informalmente una bozza della domanda e della documentazione ad essa allegata e ad incontrare un funzionario dell'ufficio competente prima di procedere all'invio formale della stessa.

Il pre-invio informale dell'istanza e dei relativi allegati ha lo scopo di consentire (in tempi molto contenuti e tali da non aggravare inutilmente il procedimento) la disamina, esclusivamente sotto il profilo formale e non di merito, della correttezza e completezza della documentazione che gli interessati hanno intenzione di presentare. Tale operazione dovrebbe prevenire quantomeno il compimento degli errori più grossolani.

Tale fase si svolgerà con le modalità descritte nel precedente paragrafo 3.1.

E' bene sottolineare che tale adempimento è assolutamente facoltativo e che gli interessati hanno ovviamente facoltà di presentare formalmente le istanze senza compiere alcun pre-invio informale delle medesime.

Si deve altresì sottolineare che il funzionario incaricato del pre-esame dell'istanza potrà esprimere un'opinione solo relativamente alla completezza e correttezza formale della documentazione relativa ai profili affidati alla competenza della Provincia di Alessandria e non con riferimento a quelli rientranti nelle competenze di altre amministrazioni.

4.2 La valutazione sull'idoneità dei siti indicati nelle domande di autorizzazione.

Anche nel caso delle comunicazioni ex art. 216 (sia per nuove attività, sia per il rinnovo di quelle esistenti), è indispensabile che il Proponente, prima della presentazione dell'istanza, compia un'approfondita valutazione dell'idoneità del sito in cui intende collocare l'impianto. Infatti, com'è ovvio, alla presentazione di istanze relative a siti inidonei conseguirà necessariamente l'adozione di un provvedimento negativo.

L'idoneità del sito ai fini della collocazione di un impianto di recupero rifiuti viene valutata in relazione ad una pluralità di elementi.

In particolare, l'area interessata non deve essere soggetta a vincoli di natura ambientale, urbanistica, paesaggistica, non deve trovarsi all'interno di zone di particolare valenza paesaggistica/ambientale etc. come individuate dagli strumenti di pianificazione territoriale.

Nel modello di istanza messo a disposizione dall'Ente, viene quindi dato ampio risalto all'indispensabile verifica che il proponente deve compiere, accertando preventivamente l'assenza di eventuali vincoli sull'area interessata, anche alla luce delle prescrizioni contenute nei documenti di programmazione provinciale (PTCP – Piano Territoriale Coordinamento Provinciale) o dagli strumenti urbanistici comunali (PRGC) (ad es. la distanza da corsi d'acqua, etc.).

D'altra parte il Proponente deve anche allegare all'istanza tavole e disegni in scala idonea (Carta Tecnica Regionale, estratto del vigente PRGC con relativa legenda, ...) che consentano il puntuale inquadramento territoriale della nuova attività.

4.3 Le nozioni di materie prime secondarie e sottoprodotti: il regime applicabile e i criteri per identificarli

4.3.1 Premessa

È noto che le nozioni di **materie prime secondarie (MPS)** e **sottoprodotti** sono considerate dal legislatore al fine di escludere le sostanze che in esse rientrano dall'applicazione del regime giuridico della gestione dei rifiuti (composta da raccolta, trasporto, stoccaggio, recupero o smaltimento dei rifiuti) dettato dalla Parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152 (c.d. Codice dell'Ambiente)⁵.

Sul piano legislativo, le definizioni di MPS e sottoprodotti contenute nel Codice dell'ambiente sono state recentemente modificate dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4. Sul piano regolamentare invece, e per quanto riguarda le MPS in particolare, sino all'emanazione del nuovo decreto del Ministro dell'ambiente della tutela dell'ambiente e del territorio, di cui all'art. 181 bis del Codice dell'ambiente, è fatto salvo quanto precedentemente disciplinato dal Decreto Ministeriale 5 febbraio 1998.

4.3.2 Materie prime secondarie

L'art. 183, comma 1, lett. a), del Codice dell'Ambiente definisce in generale come rifiuto qualsiasi *“sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi”* (rimandando poi, per una più puntuale identificazione e classificazione dei medesimi, all'allegato A alla parte IV del Codice stesso). D'altro canto, l'art. 181 bis – nel testo introdotto dal D.Lgs. n. 4/2008 – stabilisce che non rientrano nella nozione di rifiuto le c.d. materie prime secondarie, cioè le sostanze e i prodotti secondari da definirsi con decreto del Ministero dell'ambiente, nel rispetto dei seguenti criteri, requisiti e condizioni:

- *“a) siano prodotti da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti;*

⁵ Semplificando il complesso quadro normativo di riferimento, è possibile sintetizzare il percorso che parte dall'inizio del ciclo produttivo di un prodotto sino ad arrivare al recupero o smaltimento di un rifiuto, secondo la seguente sequenza: 1) una materia viene introdotta in un processo produttivo per essere utilizzata quale materia prima per ottenere un determinato prodotto; 2) al termine del ciclo produttivo la materia prima utilizzata sarà trasformata e costituita da ciò che è divenuto prodotto e da ciò che ne è residuo; 3) a questo punto – ammesso che del materiale che residua dall'utilizzo della materia prima il detentore non si disfi, o non voglia o debba disfarsi, così da qualificarlo come rifiuto – occorre verificare se tale residuo possa essere qualificato come un sottoprodotto, ossia come prodotto secondario rispetto ai prodotti principali ai quali il ciclo produttivo è destinato; 4) solo se non presenta le caratteristiche per essere utilizzato come sottoprodotto o come materia prima secondaria all'origine, il materiale residuo è qualificabile come rifiuto; 5) infine bisogna verificare se tale rifiuto può essere recuperato per generare una materia prima secondaria, o se invece deve essere smaltito.

- b) siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre;
- c) siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse;
- d) siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l'immissione in commercio, quali norme e standard tecnici richiesti per l'utilizzo, tenendo conto del possibile rischio di danni all'ambiente e alla salute derivanti dall'utilizzo o dal trasporto del materiale, della sostanza o del prodotto secondario;
- e) abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato”.

Fino all’emanazione del decreto ministeriale previsto dal citato art. 181 bis, rimane in vigore, ai sensi del secondo comma del medesimo articolo, il DM 05.02.1998 e s.m.i., a suo tempo emanato per individuare i rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero⁶. Ciò implica, in particolare, che debbano considerarsi tuttora vigenti le norme sulle MPS definite da tale decreto.

In base alla disciplina oggi vigente (vedi anche l’art 183, comma 1, lett h), del Codice dell’ambiente), le materie prime secondarie possono dunque anzitutto costituire il risultato di un’attività di recupero, la cui realizzazione, a seconda della tipologie di rifiuti interessate, deve essere autorizzata secondo la procedura ordinaria di cui all’art. 208 del Codice dell’ambiente, oppure può essere soggetta alla procedura semplificata di cui all’art. 216 del Codice dell’ambiente.

Nel caso di rifiuti non pericolosi sottoponibili alla suddetta procedura semplificata, è bene precisare che le MPS non possono derivare da qualsiasi tipologia e provenienza di rifiuti, ma solo dalle tipologie di attività/processi produttivi espressamente previste dal DM 05.02.1998 e s.m.i.. Ad esempio, ai sensi del punto 9 dell’allegato I del D.M. 5 febbraio 1998, nel caso di rifiuti di legno e sughero, la tipologia prevista è costituita solo da scarti di legno e sughero, e imballaggi di legno, provenienti da industria edile e raccolta differenziata, attività industriali, artigianali, commerciali; agricole e di servizio, attività di demolizioni.

Accanto alle MPS derivanti da attività di recupero, sono da considerare tuttora riconosciute – pur con qualche oggettiva incertezza interpretativa legata all’ambigua formulazione dell’art 181 bis – le c.d. MPS all’origine, che sono cioè tali indipendentemente dalle suddette attività di recupero. In tal senso depone il quarto comma dell’art. 181 bis che, nelle more dell’adozione del decreto ministeriale previsto dal secondo comma dello stesso articolo, fa espressamente salva l’applicazione della Circolare giugno 1999 del Ministero dell’ambiente, secondo cui *“i materiali, le sostanze e gli oggetti originate da cicli produttivi o di preconsumo, dei quali il detentore non si disfi, non abbia l’obbligo o l’intenzione di disfarsi e che quindi non conferisca a sistemi di raccolta o trasporto dei rifiuti, di gestione di rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, purché abbiano le caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal D.M. 5.2.1998 e siano direttamente destinate in modo oggettivo ed effettivo all’impiego in un ciclo produttivo, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti”*.

⁶ Tale decreto ministeriale era stato emanato ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e poi fatto salvo dall’art. 214, comma 5, del Codice dell’ambiente.

È peraltro ovvio che tale conclusione vale solo in via transitoria fino all'emanazione del più volte citato decreto ministeriale di cui al secondo comma dell'art. 181 bis, che si confida possa fornire, anche relativamente al riconoscimento della categoria delle MPS all'origine, indicazioni più chiare ed univoche.

4.3.3 Sottoprodotti

A seguito del correttivo di cui al D.Lgs. n. 4/2008, il Codice dell'ambiente, all'art. 183, comma 1, lettera p), stabilisce che sono sottoprodotti *“le sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a)”*, sempreché

- 1) *siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione;*
- 2) *il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito;*
- 3) *soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati;*
- 4) *non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione;*
- 5) *abbiano un valore economico di mercato”*.

È importante tenere conto del fatto che, secondo la giurisprudenza comunitaria e nazionale, i criteri, i requisiti e le condizioni dei sottoprodotti non sono alternativi gli uni con gli altri ma devono sussistere cumulativamente, ossia tutti quanti contemporaneamente, affinché delle sostanze possano essere considerate sottoprodotti e non rifiuti.

Rispetto alla precedente definizione di sottoprodotti contenuta nella lett. n) dell'art. 183, del Codice dell'ambiente, si riportano le seguenti principali novità introdotte dal D.Lgs. n. 4/2007, che vanno lette congiuntamente alla Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo n. 59 del 21 febbraio 2007, riguardante il rapporto tra la nozione comunitaria di “rifiuto”, contenuta nell'art. 1 della direttiva 2006 dicembre CE, e quella di “sottoprodotto”, di origine giurisprudenziale:

- Con il suddetto correttivo è stata confermato il requisito della certezza del riutilizzo, e sono state formulate anche precisazioni sul medesimo. Anzitutto, il riutilizzo deve essere certo sin dalla fase della produzione. Ne consegue che solo le quantità per cui è possibile dimostrare la certezza dell'impiego sin dalla loro produzione sono qualificabili come sottoprodotti, e le eventuali quantità eccedenti dovranno essere gestite sin dall'origine come rifiuti. Inoltre, l'impiego deve essere integrale.

Al riguardo è opportuno richiamare la disciplina speciale delle rocce da scavo (anch'esse considerate espressamente come sottoprodotti nel nuovo testo dell'art. 186), secondo la quale la parte del materiale scavato destinata al riutilizzo deve essere utilizzata integralmente, facendo così sottostare al regime dei rifiuti la parte non destinata ad essere impiegata. In proposito si rammenta che anche secondo la Corte di giustizia, i materiali *“possono sfuggire alla qualifica di rifiuti in quanto*

sottoprodotti se lo stoccaggio del quale sono oggetto è limitato alle quantità destinate con certezza all'impiego"⁷.

- Il nuovo art. 183 del Codice dell'ambiente dispone che l'utilizzo deve avvenire direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato o definito.

D'altra parte, secondo quanto statuito dalla Cassazione - coerentemente con l'orientamento giurisprudenziale comunitario - l'impiego dei sottoprodotti è consentito tanto nello stesso processo produttivo che lo ha generato, quanto in un altro ed esterno processo di produzione, e senza che sia necessario che il riutilizzo si svolga sotto la direzione del medesimo imprenditore⁸. Inoltre, la Cassazione ha precisato che il processo che origina il sottoprodotto non deve essere necessariamente un processo industriale (come era testualmente prescritto, invece, dall'art. 183, Comma - 1 lett. n), del D.Lgs. n. 152/2006 nella formulazione originaria) e possa essere, quindi, anche di produzione di un servizio⁹.

Per quanto concerne la preventiva individuazione e definizione dell'utilizzo, nella nuova definizione non è più previsto che venga attestata la destinazione del sottoprodotto a effettivo utilizzo tramite una dichiarazione del produttore o detentore, controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo, ma solo che sia preventivamente individuato il processo di produzione o di utilizzazione, e non anche lo stabilimento ove svolgere tale processo. Tuttavia, anche se quest'obbligo cessa di esistere, esso conserva un certo rilievo sul piano probatorio, come è affermato nella Comunicazione della Commissione, ove è previsto che anche *"l'esistenza di contratti tra il detentore e gli utilizzatori successivi potrebbe assicurare la certezza del riutilizzo"*.

- Infine, con il decreto correttivo del 2008, è stata riconfermato anche il requisito di assenza di trattamenti preventivi o trasformazioni preliminari. In questo modo, si evita che rifiuti che necessitano di un trattamento prima di poter essere utilizzati sfuggano al tipico regime di settore.

In proposito, si ricorda che il D.Lgs n. 4/2008 ha eliminato la definizione del concetto di trasformazione preliminare¹⁰. Diventa, quindi, determinante al riguardo quanto chiarito nella Comunicazione della Commissione europea, secondo la quale: *"La catena del valore di un sottoprodotto prevede spesso una serie di operazioni necessarie per poter rendere il materiale riutilizzabile. Dopo la produzione, esso può essere lavato, seccato, raffinato o omogeneizzato, lo si può dotare di caratteristiche particolari o aggiungervi altre sostanze necessarie al riutilizzo, può essere oggetto di controlli di qualità (...)"*. *"Alcune operazioni sono condotte nel luogo di produzione del fabbricante, altre presso l'utilizzatore successivo, altre ancora sono effettuate da intermediari. Nella parte in cui tali operazioni sono parte integrante del processo di produzione (...) non impediscono che il materiale sia considerato un sottoprodotto"¹¹.*

⁷ Corte di giustizia, 8 settembre 2005, n. C-416/02.

⁸ Cassazione penale, Sez. III, n. 31462 del 29 luglio 2008.

⁹ Cassazione penale, Sez. III n.41839 del 7 novembre 2008.

¹⁰ Nella versione originaria del Codice dell'ambiente, tali attività erano indicate come *"qualsiasi operazione che faccia perdere al sottoprodotto la sua identità, ossia le caratteristiche merceologiche di qualità e le proprietà che esso già possiede, e che si rende necessaria per il successivo impiego in un processo produttivo o per il consumo"*

¹¹ Nella comunicazione viene anche precisato che *"(...) l'operazione cui viene sottoposto un materiale, che si tratti o meno di un'operazione di trattamento dei rifiuti (...), non consente di pronunciarsi sulla natura di un materiale. Conclusione del tutto logica, in quanto molti dei metodi di*

- A questa serie di condizioni, il D.Lgs. n. 4/2008 ha aggiunto che i sottoprodotti devono avere un valore economico di mercato, così attribuendo esplicita rilevanza al criterio del vantaggio economico già in precedenza utilizzato dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria¹². La Comunicazione della Commissione considera espressamente la valenza probatoria di questa condizione, affermando che il *“fatto che il fabbricante possa vender un determinato materiale ricavandone un profitto indica con maggiore probabilità che tale materiale venga utilizzato”*.

4.4 Il deposito temporaneo di rifiuti

Il raggruppamento di rifiuti, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti e nel rispetto di una serie di condizioni temporanee, qualitative e quantitative definite dall'art. 183, comma 1, lett. m), del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152 (c.d. Codice dell'Ambiente), costituisce ai sensi della medesima norma **deposito temporaneo**, non sottoposto a regime autorizzatorio¹³, ma comunque soggetto al divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi¹⁴ e all'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico¹⁵. In mancanza di una o più delle condizioni di cui all'art. 183, comma 1, lett. m), l'accumulo di rifiuti costituisce invece - a seconda delle circostanze di fatto - fattispecie di stoccaggio soggette ad autorizzazione (il deposito preliminare allo smaltimento¹⁶ o la messa in riserva per il recupero¹⁷), o fattispecie di illeciti da perseguirsi (deposito incontrollato o abbandono di rifiuti¹⁸).

In particolare, l'art. 183, comma 1, lett. m) indica le seguenti condizioni:

“1) i rifiuti depositati non devono contenere policlorodibenzodiossine, policlorodibenzofurani, policlorodibenzofenoli in quantità superiore a 2,5 parti per milione (ppm), nè policlorobifenile e policlorotriifenili in quantità superiore a 25 parti per milione (ppm);

2) i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore, con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 10 metri cubi nel caso di rifiuti pericolosi o i 20 metri cubi nel caso di rifiuti non pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti pericolosi non superi i 10 metri cubi l'anno e il quantitativo di rifiuti non pericolosi non superi i 20 metri cubi l'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;

3) il deposito temporaneo deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;

trattamento o smaltimento indicati nei suddetti allegati possono applicarsi perfettamente anche ad un prodotto”.

¹² In questo senso, rispetto al vecchio testo del Codice che richiedeva la presenza di condizioni economicamente favorevoli nella cessione del sottoprodotto, non sono più sufficienti generiche condizioni favorevoli, come quelle che si potrebbero ottenere, ad esempio, da un semplice risparmio nella gestione.

¹³ Art. 208, comma 17, e 210, comma 5, del Codice dell'ambiente.

¹⁴ Art. 187 del Codice dell'ambiente.

¹⁵ Art. 190 del Codice dell'ambiente.

¹⁶ Art. 256 comma 1, del Codice dell'ambiente.

¹⁷ Punto R.13 allegato C del Codice dell'ambiente.

¹⁸ Vietati dall'art. 192 e puniti ex art. 255 del Codice dell'ambiente.

4) *devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;*

5) *per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo.”.*

Sul piano legislativo, il D.Lgs. n. 4/2008 è intervenuto sulla nozione di deposito temporaneo attraverso una serie di modifiche al Codice dell'ambiente. In particolare, questo decreto legislativo ha:

1) uniformato il limite relativo al criterio temporale, sia per i rifiuti pericolosi che per quelli non pericolosi, al periodo di giacenza di tre mesi;

2) abrogato la disposizione che permetteva, negli stabilimenti localizzati nelle isole minori, di allontanare i rifiuti entro il termine annuale, indipendentemente dalle quantità in deposito;

3) abrogato la disposizione di cui al punto R14 dell'allegato C della parte quarta al D.Lgs 152/06, che inseriva (suscitando importanti perplessità e problemi applicativi) fra le operazioni di recupero il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo dove sono prodotti i rifiuti, qualora non venissero rispettate le condizioni previste dalla normativa vigente;

4) eliminato quella parte dell'art. 208 che estendeva l'attività di deposito temporaneo nel luogo di produzione (e quindi il regime derogatorio) configurandola anche quando fosse affidata dal produttore ad altro soggetto autorizzato alla gestione di rifiuti.

Per quanto riguarda il deposito temporaneo effettuato in violazione delle condizioni temporali previste dalla normativa vigente, si ricorda che tale ipotesi è considerata come discarica ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. g), del D.Lgs. n. 36/2003, che vi ricomprende qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno.

Sul piano giurisprudenziale, invece, si riportano due importanti decisioni che sciolgono dubbi critici sulla configurabilità o meno del deposito temporaneo.

La Cassazione ha statuito che ai fini del deposito temporaneo è luogo di produzione dei rifiuti non solo quello in cui gli stessi sono prodotti ma anche gli altri luoghi che siano nella materiale disponibilità dell'impresa¹⁹. In particolare la Corte ha deciso che il costruttore che sposti i propri rifiuti da un luogo all'altro del medesimo cantiere, e quindi del medesimo perimetro aziendale, non viola la disciplina sul deposito temporaneo in quanto si tratta del medesimo luogo di produzione degli stessi.

Circa il delicato quesito se il produttore di rifiuti possa depositare, temporaneamente e tutti insieme nel luogo di produzione, rifiuti con codici diversi prima della loro raccolta (ad esempio miscelando prodotti come cassette di polistirolo, sacchi di nylon, imballaggi di cartone), o se debba fare una cernita e separarli già in questa fase preliminare alle operazioni di gestione dei rifiuti, è intervenuta una recente sentenza della Corte di giustizia che ha ritenuto ammissibili gli imballaggi misti nel deposito temporaneo²⁰. La Corte ha stabilito che, secondo la normativa comunitaria, il

¹⁹ In particolare, con sentenza 9 dicembre 2008, n. 45447.

²⁰ Corte di Giustizia Sez. II sent. 11 dicembre 2008. In particolare la Corte si è posta il problema di stabilire in quali casi il codice (Cer 15 01 06) corrispondente ai c.d. "imballaggi in materiali misti" può essere utilizzato per identificare imballaggi di diverso materiale tra loro ammassati, oppure individua solo il c.d. "multi materiale".

produttore può depositare nel luogo in cui sono prodotti gli imballaggi diversi e riconducibili a codici distinti prima della loro raccolta, a meno che non sia la normativa nazionale a obbligare alla cernita e al deposito separato dei rifiuti al momento del deposito temporaneo. E poiché la normativa nazionale riprende l'elenco dei rifiuti europeo, il codice 15 01 06 può essere utilizzato per identificare rifiuti costituiti da imballaggi di diverso materiale tra loro raggruppati, in quanto quello che in Italia viene definito come multimateriale non corrisponde alla nozione europea di materiale misto, ma a quella di imballaggio composto.

4.5 Problematica VIA

Con la sentenza 7 ottobre 2004 della Corte di Giustizia delle Comunità Europee è stato stabilito che anche i procedimenti ex art. 216 devono essere sottoposti a VIA, qualora l'attività che si intende esercitare ricada nelle soglie fissate dalla predetta normativa.

Pertanto anche chi intende svolgere l'attività di recupero rifiuti in forma semplificata, dovrà preventivamente verificare se l'attività è ricompresa in una delle categorie della LR 40/1998. Ne discende che anche in questo caso valgono pertanto le medesime considerazioni già analizzate per i procedimenti ex art. 208, alla luce delle modifiche al D.Lgs. 152/2006, introdotte dal D.Lgs. 4/2008 (secondo correttivo al Codice dell'Ambiente), poi recepite in materia di VIA dalla D.C.R. 30 luglio 2008, n. 211-34747.

Prima della presentazione della comunicazione ex art. 216, va quindi verificato se l'attività è ricompresa in una delle categorie descritte negli allegati della LR 40/98 e, in caso affermativo, prima della presentazione della comunicazione ex art. 216, si rende necessaria la valutazione/verifica di impatto ambientale. Nel caso in cui tale elemento venisse rilevato dal Servizio Gestione Rifiuti in sede di istruttoria, il procedimento ex art. 216 verrebbe sospeso, sino al completamento della valutazione/verifica di impatto ambientale.

Con la nuova formulazione della normativa di impatto ambientale ad opera del D.Lgs. 4/2008, si è assistito ad un generale abbassamento delle soglie delle potenzialità impiantistiche, tali da far ricadere l'attività in verifica/valutazione; si è al contempo assistito ad uno spostamento dei procedimenti, precedentemente sottoposti a valutazione di impatto ambientale, verso la fase di verifica di impatto ambientale.

Per le attività in regime di comunicazione, verificato l'attuale scenario presente in Provincia di Alessandria, dove la procedura semplificata è operativa solo per il recupero di rifiuti non pericolosi, si ha in linea generale che l'assoggettamento alla fase di verifica per quelle attività di recupero con potenzialità giornaliera di trattamento superiore a 10 ton./giorno, così come previsto al p.to 32 bis dell'allegato B2 della D.G.R. 30 luglio 2008, n. 211-34747

Se questo vale per le nuove attività, diverso è invece il caso di rinnovi di iscrizioni già in essere; fatto salvo che non vengano introdotte nuove operazioni o nuove tipologie di rifiuti, trova in generale applicazione quanto riportato al p.to 65 dell'allegato B2 della D.G.R. 30 luglio 2008, n. 211-34747, ovvero quando l'attività in essere non abbia registrato particolari situazioni di criticità ambientale nel corso del suo esercizio, il rinnovo dell'iscrizione al registro provinciale può avvenire, senza verifica di impatto ambientale, anche se l'attività presenta una potenzialità giornaliera ai limiti sopra riportati.

Si riporta un estratto degli allegati alla L.R. 40/1998 (recentemente aggiornati con delibera del Consiglio Regionale n. 211/34747 del 30.07.2008), dal quale emerge quali siano le attività connesse alla gestione dei rifiuti che devono essere sottoposte a

Valutazione ovvero di Verifica di Impatto Ambientale, tra cui sono ricomprese anche attività per le quali è possibile ricorrere alla procedura semplificata disciplinata dall'art. 216. Si precisa che tale elencazione ha un valore puramente indicativo, e si consiglia pertanto una lettura approfondita del testo aggiornato della L.R. 40/1998, reperibile sul sito internet www.regione.piemonte.it.

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE

30 luglio 2008, n. 211-34747

Aggiornamento degli allegati alla legge regionale 14 dicembre 1998, n. 40 (Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione), a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4. (Suppl. al B.U. n. 32 del 7 agosto 2008)

IL CONSIGLIO REGIONALE

Omissis

Allegato A2 - **Progetti di competenza della provincia, sottoposti alla fase di valutazione** (articolo 4, comma 2)

Le soglie dimensionali dell'allegato devono essere ridotte del 50% per i progetti che ricadono anche parzialmente in area protetta, la cui realizzazione sia consentita dalla legge istitutiva dell'area protetta interessata.

Omissis

n. 5 Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi, mediante operazioni di cui all'allegato B, lettere D1, D5, D9, D10 e D11, ed all'allegato C, lettera R1, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

n. 6 Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 100 t/giorno, mediante operazioni di incenerimento o di trattamento di cui all'allegato B, lettere D9, D10 e D11, ed all'allegato C, lettera R1, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

n. 7 Impianti di smaltimento dei rifiuti non pericolosi, mediante operazioni di raggruppamento o ricondizionamento preliminari, con capacità superiore a 200 t/giorno (operazioni di cui all'allegato B, lettere D13 e D14, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)

n. 8 Discariche di rifiuti urbani non pericolosi con capacità complessiva superiore a 100.000 m³ (operazioni di cui all'allegato B, lettere D1 e D5, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152); discariche di rifiuti speciali non pericolosi (operazioni di cui all'allegato B, lettere D1 e D5, della parte quarta del decreto legislativo 152/2006), ad esclusione delle discariche per inerti con capacità complessiva sino a 100.000 m³

n. 9 Impianti di smaltimento di rifiuti non pericolosi, mediante operazioni di deposito preliminare, con capacità superiore a 150.000 m³ oppure con capacità superiore a 200 t/giorno (operazioni di cui all'allegato B, lettera D15, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)

n. 10 Impianti di smaltimento di rifiuti mediante operazioni di iniezione in profondità, lagunaggio, scarico di rifiuti solidi nell'ambiente idrico, compreso il seppellimento nel sottosuolo marino, deposito permanente (operazioni di cui all'allegato B lettere D3, D4, D6, D7 e D12 della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)

Omissis

Allegato B2 - **Progetti di competenza della provincia, sottoposti alla fase di verifica quando non ricadono, neppure parzialmente, in aree protette e sottoposti alla fase di valutazione quando - nel caso di opere o interventi di nuova realizzazione - ricadono, anche parzialmente, in aree protette, sempreché la realizzazione sia consentita dalla legge istitutiva dell'area protetta interessata** (articolo 4)

Le soglie dimensionali dell'allegato devono essere ridotte del 50% per i progetti che ricadono anche parzialmente in area protetta, la cui realizzazione sia consentita dalla legge istitutiva dell'area protetta interessata.

Omissis

n. 29 impianti di smaltimento di rifiuti urbani non pericolosi, mediante operazioni di incenerimento o

di trattamento, con capacità complessiva superiore a 10 t/giorno (operazioni di cui all'allegato B, lettere D2 e da D8 a D11, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152); impianti di smaltimento di rifiuti non pericolosi, mediante operazioni di raggruppamento o di ricondizionamento preliminari, con capacità massima complessiva superiore a 20 t/giorno (operazioni di cui all'allegato B, lettere D13 e D14, della parte quarta del decreto legislativo 152/2006)

n. 30 impianti di smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10 t/giorno, mediante operazioni di incenerimento o di trattamento (operazioni di cui all'allegato B lettere D2 e da D8 a D11 della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)

n. 31 impianti di smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi mediante operazioni di deposito preliminare con capacità massima superiore a 30.000 m³ oppure con capacità superiore a 40 t/giorno (operazioni di cui all'allegato B, lettera D15, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)

n. 32 discariche di rifiuti urbani non pericolosi con capacità complessiva inferiore ai 100.000 m³ (operazioni di cui all'allegato B, lettere D1 e D5, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)

n. 32 bis Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi, mediante operazioni di cui all'allegato B, lettere D2, D8 e da D13 a D15, ed all'allegato C, lettere da R2 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

n. 32 ter Impianti di recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10 t/giorno, mediante operazioni di cui all'allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

Omissis

n. 50 centri di raccolta, stoccaggio e rottamazione di rottami di ferro, autoveicoli e simili con superficie superiore a 1 ettaro

Omissis

n. 65 modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato A2 o all'allegato B2 già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente (modifica o estensione non inclusa nell'allegato A2)

4.6 Problematica IPPC

Analogamente a quanto avvenuto per la VIA, anche l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 59/2005 (IPPC), ha introdotto elementi di criticità anche per le procedure disciplinate dall'art. 216.

Dalla lettura del comma 8, dell'Allegato II al del D.Lgs. n. 59/2005 (aggiornato con le modifiche introdotte dal D.Lgs. 4/2008) si evince infatti che tra le autorizzazioni ambientali sostituite dall'AIA vi è anche la comunicazione ex art. 33 del D.Lgs. 22/1997 (ora art. 216 D.Lgs. 152/2006).

Un caso concreto verificatosi proprio nell'ambito della comunicazione ex art. 216 è quello relativo all'attività svolta dalle cartiere. Il p.to 6.1, lett. b), sottopone alla procedura IPPC, gli impianti destinati alla fabbricazione di carta e cartone con capacità di produzione superiore a 20 tonnellate giorno; qualora l'attività della cartiera prevede l'utilizzo della carta da macero, in virtù di quanto descritto nell'allegato 1 del DM 05/02/1998, il recupero del rifiuto costituito da carta da macero e relativi cascami, può essere assoggettato alla procedura "autorizzatoria" contemplata dall'art. 216. Se ne ricava allora che la comunicazione ex art. 216 verrà allora assorbita dall'Autorizzazione Integrata Ambientale.

Nel caso in cui l'attività dovesse ricadere nel campo di applicazione dell'IPPC, il proponente dovrà adottare un nuovo iter procedurale, più complesso rispetto a quello previsto dall'art. 216, finalizzato all'ottenimento di un'autorizzazione unica, che assorbe al suo interno tutti provvedimenti in materia di rifiuti, scarichi idrici, emissioni in atmosfera, ecc., necessari allo svolgimento dell'attività.

Qualora da un esame della documentazione presentata ex art. 216 la Provincia verificasse che l'attività proposta rientri tra quelle elencate all'allegato I del D.Lgs. n. 59/2005, il procedimento ex art. 216 verrà concluso. A differenza della VIA, dove il procedimento avviato ai sensi dell'art. 216 può essere sospeso in attesa del giudizio di compatibilità ambientale, nel caso dell'IPPC deve invece essere avviato un nuovo ed autonomo procedimento, con conseguente archiviazione del procedimento avviato ex art. 216. L'attività (anche quella di gestione rifiuti) potrà essere esercitata unicamente con il rilascio dell'Autorizzazione Integrata.

Si riporta di seguito un elenco indicativo delle principali attività inserite nell'allegato I del D.Lgs. n. 59/2005 per le quali viene richiesta l'autorizzazione integrata. Si consiglia comunque l'esame diretto del D.Lgs. n. 59/2005, e delle successive integrazioni e modifiche.

Decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59

(Supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta ufficiale 22 aprile 2005 n. 93)

Attuazione integrale della direttiva 96/61/Ce relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento

Omissis

Allegato I

Categorie di attività industriali di cui all'articolo 1 (articolo 1, comma 1)

Omissis

5. Gestione dei rifiuti.

Salvi l'articolo 11 della direttiva n. 75/442/Cee e l'articolo 3 della direttiva n. 91/689/Cee del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi.

5.1. Impianti per l'eliminazione o il recupero di rifiuti pericolosi, della lista di cui all'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/Cee quali definiti negli allegati II A e II B (operazioni R 1, R 5, R 6, R 8 e R 9) della direttiva 75/442/Cee e nella direttiva 75/439/Cee del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente l'eliminazione degli oli usati, con capacità di oltre 10 tonnellate al giorno.

5.2. Impianti di incenerimento dei rifiuti urbani quali definiti nella direttiva 89/369/Cee del Consiglio, dell'8 giugno 1989, concernente la prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, e nella direttiva 89/429/Cee del Consiglio, del 21 giugno 1989, concernente la riduzione dell'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, con una capacità superiore a 3 tonnellate all'ora.

5.3. Impianti per l'eliminazione dei rifiuti non pericolosi quali definiti nell'allegato 11 A della direttiva 75/442/Cee ai punti D 8, D 9 con capacità superiore a 50 tonnellate al giorno.

5.4. Discariche che ricevono più di 10 tonnellate al giorno o con una capacità totale di oltre 25.000 tonnellate, ad esclusione delle discariche per i rifiuti inerti.

Omissis