

ART. 208 D.LGS. 152/2006

AUTORIZZAZIONE UNICA PER I NUOVI IMPIANTI DI SMALTIMENTO E DI RECUPERO DEI RIFIUTI, E PER VARIANTI IN CORSO D'OPERA O D'ESERCIZIO

1. INQUADRAMENTO DELLA DISCIPLINA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

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

I soggetti intenzionati a realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, in territorio alessandrino devono presentare apposita domanda alla Provincia di Alessandria per ottenere l'approvazione del progetto, l'autorizzazione alla realizzazione delle opere e l'autorizzazione all'esercizio, secondo quanto previsto dall'art. 208 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'Ambiente), e successive modificazioni (Decreto Legislativo 8 novembre 2006, n. 284 e dal Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4).

In particolare, la competenza della Provincia in materia è stabilita da due diversi interventi normativi della Regione Piemonte: gli artt. 36 e 50 della L.R. 26 aprile 2000, n. 44 e l'art. 3, comma 1, lett. f), della L.R. 24 ottobre 2002, n. 24.

L'art. 208 del Codice dell'Ambiente introduce la figura dell'autorizzazione unica per realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, la cui disciplina si sostituisce a quella rispettivamente prevista dagli artt. 27 e 28 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 per l'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti e per l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero.

La procedura disciplinata dall'art. 208 del Codice dell'Ambiente, integrato dalle norme generali in tema di procedimento amministrativo introdotte dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, è applicata anche per la realizzazione di varianti sostanziali in corso d'opera o di esercizio che comportano modifiche alle caratteristiche e al funzionamento dell'impianto o un potenziamento di quest'ultimo, a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata.

Tale procedura non trova invece applicazione per le attività di autosmaltimento previste dall'art. 215, né per le operazioni di recupero previste dall'art. 216 del Codice dell'Ambiente e dalle relative norme tecniche di attuazione¹, per le quali è prevista la procedura comunicativa semplificata, di cui all'art. 214 del Codice dell'Ambiente.

Inoltre, più in generale, l'art. 185 stabilisce che non rientrano nel campo di applicazione della Parte IV del Codice dell'Ambiente (e dunque anche dell'art. 208) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera, nonché, in quanto regolati da altre disposizioni normative che assicurano tutela ambientale e sanitaria, le seguenti materie: le acque di scarico, eccettuati i rifiuti allo stato liquido; i rifiuti radioattivi; i materiali esplosivi in disuso; i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave; le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali e non pericolose utilizzate nell'attività agricola; i materiali vegetali, le terre e il pietrame, non contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti, provenienti dalle attività di manutenzione di alvei di scolo ed irrigui.

¹ V. il decreto ministeriale 5 febbraio 1998, modificato dal decreto ministeriale n. 186/2006, relativamente al recupero di rifiuti non pericolosi, nonché il decreto ministeriale 12 giugno 2002, n. 161, relativamente al recupero di rifiuti pericolosi.

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.

L'oggetto comune alle due attività di smaltimento e di recupero è costituito dal concetto di rifiuto, che l'art. 183 del Codice dell'Ambiente, ricalcando alla lettera quanto stabilito dall'articolo 1, comma 1, lettera a), della direttiva 75/442/CE, definisce come qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, rimandando ad una serie di categorie, in cui tale concetto rientra, riportate nell'Allegato A alla Parte IV del Codice stesso. D'altra parte, l'art. 181 bis del Codice dell'Ambiente stabilisce che non rientrano nella definizione di rifiuto appena riportata 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).

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.

Per smaltimento di rifiuti, invece, s'intende ogni operazione finalizzata a sottrarre definitivamente dal ciclo economico produttivo, di consumo o di raccolta, una sostanza o un materiale. In particolare, l'art. 182 del Codice stabilisce che tale attività costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti, previa verifica da parte della competente autorità della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero. L'art. 183, alla lett. g) del comma 1, definisce operazioni di smaltimento quelle previste nell'allegato B alla parte quarta del Codice, e detta discipline specifiche per i rifiuti da avviare allo smaltimento finale e per l'autorizzazione alla realizzazione e gestione di nuovi impianti, subordinando il rilascio di quest'ultima a determinate soglie di recupero energetico del relativo processo di combustione.

1.3 La domanda di autorizzazione e il successivo procedimento

La domanda per l'autorizzazione alla realizzazione di nuovi impianti di smaltimento o recupero di rifiuti deve essere corredata dal progetto definitivo dell'impianto e dalla documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto medesimo dalle norme vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute e sicurezza sul lavoro e d'igiene (per i quali si rinvia alla modulistica di seguito allegata), e può essere accompagnata da una domanda di autorizzazione per l'effettuazione delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

Con la presentazione della domanda, il richiedente entra in contatto con l'amministrazione e innesca un procedimento articolato in varie fasi secondo termini puntuali, la cui istruttoria si conclude con il rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda. Tale termine può essere interrotto per una sola volta per eventuali richieste istruttorie fatte dal responsabile del procedimento al soggetto interessato, e ricomincia a decorrere dal ricevimento degli elementi forniti dall'interessato.

In particolare, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, la Provincia individua il responsabile del procedimento e convoca apposita conferenza di servizi cui partecipano i

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.

responsabili degli uffici provinciali competenti e i rappresentanti delle Autorità d'ambito e degli enti locali interessati.

Il responsabile del procedimento ha il compito di coordinare l'istruttoria procedimentale (adottando direttamente gli atti allo scopo necessari ovvero sollecitando l'adozione degli stessi da parte degli altri organi amministrativi coinvolti) nonché di tenere i rapporti con il richiedente e con i terzi interessati. Fatta eccezione per i casi in cui la legge gli attribuisce la competenza ad adottare il provvedimento finale, al termine dell'istruttoria il responsabile trasmette gli atti all'organo competente per la decisione, che nel caso dei procedimenti curati dalla Provincia di Alessandria è di regola il dirigente della Direzione Pianificazione – Difesa del Suolo – Servizi Tecnici - VIA.

Con la Conferenza di servizi, ai cui componenti è inviata la documentazione allegata alla domanda almeno venti giorni prima della data fissata per la riunione della stessa, si concentrano in un unico contesto logistico e temporale le valutazioni e le posizioni delle singole amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo. Alla Conferenza è invitato a partecipare, con preavviso di almeno venti giorni, anche il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti.

Per lo svolgimento dell'istruttoria tecnica, la Provincia di Alessandria si avvale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente.

Entro novanta giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi deve procedere alla valutazione dei progetti, acquisire e valutare tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali, acquisire, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale. Infine, deve trasmettere le proprie conclusioni con i relativi atti alla Provincia.

Entro trenta giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza di servizi e sulla base delle risultanze della stessa, la Provincia, in caso di valutazione positiva, approva il progetto e autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto.

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione, la Provincia e le altre amministrazioni interessate devono verificare la sussistenza di tutti i presupposti contemplati nelle disposizioni del Codice dell'Ambiente e in tutte le altre disposizioni normative comunque applicabili, nonché la rispondenza del progetto presentato alle prescrizioni contenute sia negli strumenti di pianificazione non solo di tipo urbanistico sia in quelli specificamente riferiti al settore dei rifiuti (e cioè, in primis, il Piano regionale di gestione dei rifiuti, nel caso dei rifiuti urbani ed assimilabili).

Una volta ottenuta, l'approvazione sostituisce (o meglio incorpora) ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, e costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta, qualora ne ricorrano le condizioni, la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

L'autorizzazione, che è concessa per un periodo di dieci anni ed è rinnovabile, individua, nel rispetto del contenuto minimo prescritto dall'art. 208 comma 11 del Codice dell'Ambiente, le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire che i rifiuti possano essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente.

La procedura ordinaria fin qui descritta è esposta a due variazioni.

In primo luogo, nel caso in cui l'impianto progettato sia suscettibile, per le sue dimensioni o per le caratteristiche delle aree ove sarà localizzato, di comportare trasformazioni irreversibili, dovrà essere avviata la procedura per la valutazione dell'impatto ambientale dell'opera da realizzare (VIA), secondo quanto stabilito dagli artt. 23, 24, 25 e 26 del Codice dell'Ambiente e dalla Legge Regionale 40/1998 e s.m.i.. In base a quanto stabilito dalla suddetta legge regionale, il procedimento ai sensi dell'art. 208 è conseguentemente assorbito dal procedimento VIA che si concluderà comunque, in caso favorevole, con il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 208 del Codice dell'Ambiente.

Inoltre, ai sensi dell'art. 213 del Codice dell'Ambiente, qualora l'impianto rientri tra quelli assoggettati a procedura di autorizzazione integrata ambientale (AIA) ai sensi del D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 (recante norme per la prevenzione e della riduzione integrate

dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo (IPPC)), la relativa domanda include, assorbendola, quella all'autorizzazione unica, di cui all'art. 208 del Codice dell'Ambiente. Ne consegue che il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione e alla gestione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti seguirà l'iter procedimentale tipico dell'autorizzazione integrata ambientale, secondo quanto previsto dall'art. 5 del D.Lgs. n. 59/2005.

2. INDIVIDUAZIONE DELLE DIVERSE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE E DELLE RELATIVE COMPETENZE

La procedura di rilascio di autorizzazione ex art. 208 è indubbiamente la più complessa tra quelle relative alla gestione dei rifiuti.

In particolare, accanto alla Provincia (ente competente all'adozione del provvedimento finale), vi sono altri soggetti pubblici che intervengono nel procedimento condizionandone lo sviluppo e che, in particolare, sono chiamati a partecipare alla Conferenza dei Servizi.

La tabella che segue si propone di elencare le amministrazioni che di regole partecipano al procedimento con le relative competenze. E' però bene evidenziare che composizione della Conferenza dei Servizi può variare di volta in volta e viene definita dal Responsabile del procedimento in relazione alle specificità del caso concreto.

Soggetto	Competenze
Dipartimento Provinciale A.R.P.A.	Valutazione tecnica generale concernente le diverse questioni ambientali e l'impatto dell'attività sull'area
A.S.L. AL - Servizio Igiene e Sanità Pubblica - Servizio Prevenzione Sicurezza Ambienti di Lavoro)	Parere tecnico specifico in materia di sicurezza negli ambienti di lavoro e d'igiene
Comune sede dell'impianto	Parere tecnico specifico in materia di compatibilità dell'attività con il PRGC e in ordine all'eventuale sussistenza di vincoli a causa dei quali l'attività potrebbe essere preclusa ovvero ammessa previo ottenimento di eventuali autorizzazioni.
Comuni confinanti	Il coinvolgimento dei Comuni limitrofi ha lo scopo di metterli a conoscenza dell'iniziativa. Di norma questi soggetti non rilasciano pareri, né presenziano alla Conferenza
Servizi interni della Provincia - Tutela qualità dell'Aria e controlli Impianti Termici - Tutela e Valorizzazione Risorse Idriche - Pianificazione territoriale - Direzione Viabilità della Provincia	Parere tecnico specifico in materia di: - possibili impatti sulle emissioni in atmosfera e acustiche - gestione delle risorse idriche sia in termini di approvvigionamenti, sia nel caso di scarichi (ove la competenza non risulti in capo al Comune o al gestore della pubblica fognatura) - supporto nella verifica della presenza di eventuali vincoli urbanistici/ambientali, considerato che il Comune non sempre fornisce tutti gli elementi utili al riguardo. - il coinvolgimento della Direzione viabilità viene valutato caso per caso. Esso avviene, di regola, quando il procedimento ha ad oggetto impianti nuovi, ovvero quando si sono riscontrate particolari esigenze viabilistiche. Alla Dir. Viabilità compete la verifica dell'eventuale necessità di imporre al proponente l'adozione di prescrizioni o la realizzazione di opere atte a contenere il maggior impatto sulla viabilità dato dalla realizzazione dell'intervento.
Proponente	

Possono inoltre essere coinvolti altri soggetti, qualora dall'esame della documentazione emerga la necessità di pareri o autorizzazioni di competenza dei medesimi (ad. es. Gestore Pubblica Fognatura, Enti proposti al rilascio di autorizzazioni in aree a vincolo paesaggistico - ambientale - idraulico, Settore urbanistico territoriale di Alessandria della Regione Piemonte, Ente Gestore Autostrade, Ferrovie, ENEL, Telecom, etc.).

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 istanza 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 dell'istanza, 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 istanza 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 domanda di autorizzazione, 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 istanza (che coincide con la data di avvio del procedimento); l'ufficio ove può prendersi visione degli atti; e gli enti che parteciperanno alla Conferenza di Servizi cui l'istante deve inviare copia della documentazione.

3) *Eventuale Comunicazione ex art. 10 bis 241/90*

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

Qualora, invece, per scelta del richiedente, quella fase preliminare non si svolga, situazioni di tale genere possono verificarsi. In tali casi, il responsabile del procedimento, indicando i profili di irregolarità o incompletezza che ostano all'accoglimento della domanda, ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990 ne dà comunicazione all'interessato, che 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 150 giorni si interrompe, per ricominciare a decorrere nuovamente dalla data di ricevimento della comunicazione integrata.

3.1) Diniego dell'Autorizzazione

Se, entro i dieci giorni accordati dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 10-bis l. 241/1990, il soggetto interessato non si è attivato fornendo ulteriori elementi, la Provincia deve adottare un provvedimento di rigetto della domanda di autorizzazione.

4) Fase della Conferenza dei Servizi

Se l'istanza appare corretta e la documentazione ad essa allegata appare completa, o se, nel caso di cui al precedente punto 3 il soggetto interessato ha tempestivamente provveduto ad integrare correttamente l'istanza o la relativa documentazione, il responsabile del procedimento convoca entro 30 giorni apposita Conferenza di Servizi cui parteciperanno i responsabili degli uffici provinciali competenti, i rappresentanti delle Autorità d'ambito e degli enti locali interessati e il richiedente.

La convocazione deve avvenire almeno 20 giorni prima della data di svolgimento della Conferenza.

Entro novanta giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi: procede direttamente alla valutazione dei progetti; acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali; trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti all'ufficio competente per la decisione.

5.1) Eventuale integrazione documentale

Durante la Conferenza di Servizi può emergere l'esigenza di integrazioni documentali. In tale caso, può essere disposta, per una sola volta, la sospensione dei termini sopra richiamati, che riprenderanno a decorrere dalla data di ricezione delle integrazioni richieste, a cui seguirà la trasmissione delle medesime agli enti interessati e la conseguente convocazione di un'ulteriore riunione della Conferenza di Servizi.

5.2) Adozione del provvedimento finale

Qualora in seno alla Conferenza di servizi vengano espressi unicamente pareri favorevoli in ordine al rilascio del provvedimento, entro trenta giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza di servizi ed entro il termine complessivo di 150 giorni dalla presentazione della domanda, la Provincia approva il progetto e autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto.

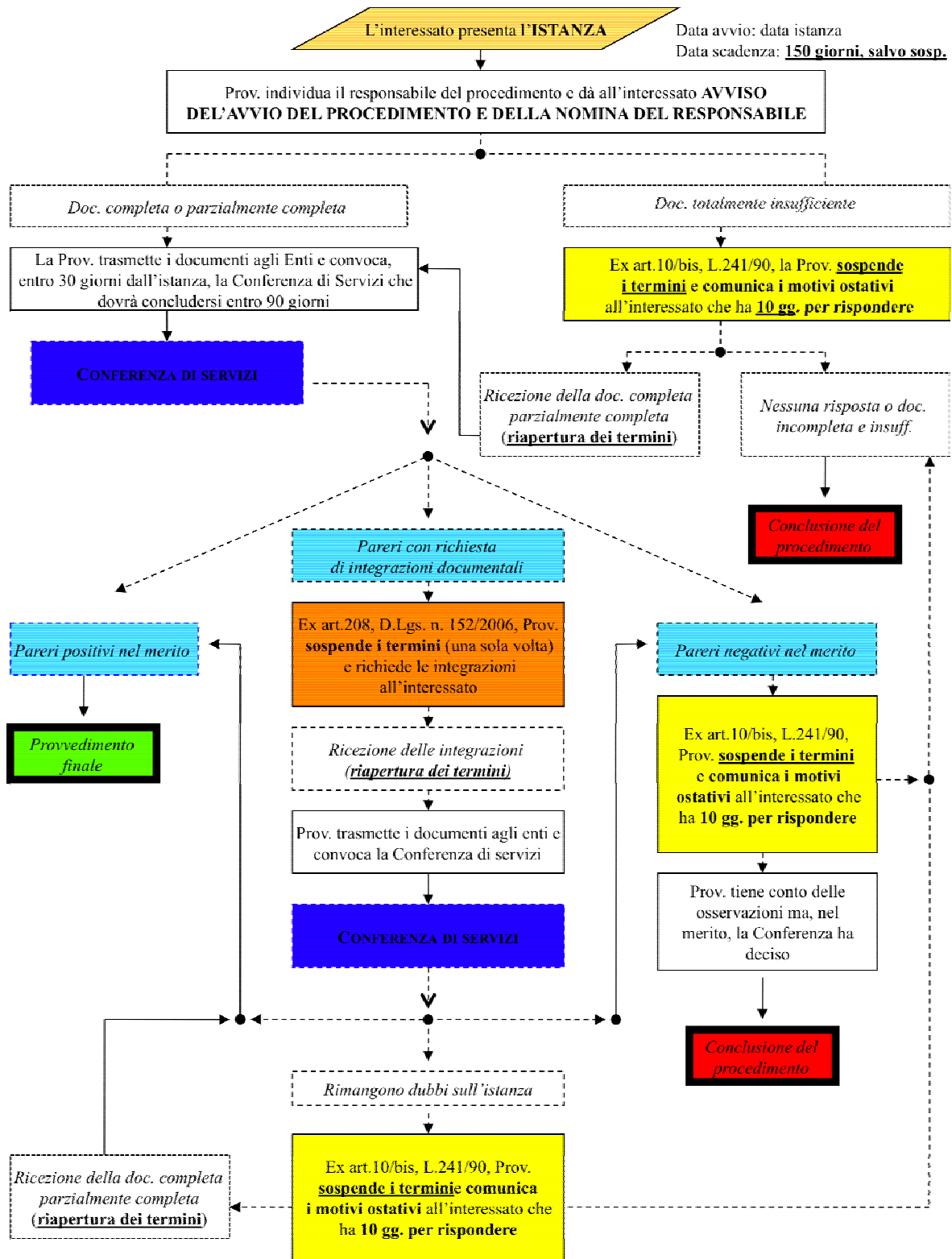
In particolare, il responsabile del procedimento elabora e trasmette una proposta del provvedimento al Dirigente dell'unità organizzativa responsabile, che adotta il provvedimento finale.

5.3) *Diniego dell'autorizzazione*

Qualora, invece, in senso totalmente opposto, i pareri della Conferenza di Servizi siano negativi, la Provincia comunica all'interessato i motivi ostativi all'accoglimento della domanda, secondo quanto disposto dall'art. 10 bis della L. n. 241/1990. Entro 10 dieci giorni da tale comunicazione (termine durante il quale i termini previsti per il procedimento autorizzatorio rimangono sospesi) il richiedente può presentare osservazioni o produrre integrazioni documentali.

Ove l'interessato non risponda o comunque risponda in modo insufficiente a far mutare l'orientamento della Conferenza dei Servizi, il procedimento si conclude con un provvedimento negativo.

3.2 Rappresentazione grafica del flusso procedimentale



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

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.

Nel caso in cui le istanze riguardino nuove attività, 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 smaltimento o 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.

A mero titolo d'esempio, ai fini della suddetta valutazione preliminare circa l'idoneità delle aree in cui si intendono collocare i nuovi impianti, si riporta in allegato (allegato A) un estratto del documento di programmazione provinciale in materia di rifiuti che, sebbene sia stato approvato dalla Regione Piemonte nel 2000, rappresenta ancor oggi uno dei documenti di riferimento per l'individuazione dei siti idonei per la realizzazione di impianti di recupero/smaltimento di rifiuti urbani. Si precisa che il Programma Provinciale individua i criteri di localizzazione solamente per i rifiuti urbani. Per i rifiuti speciali non esiste al momento un documento regionale o provinciale che individui le aree in cui è preclusa, ovvero ammessa, siffatta attività.

4.3 Nozione di modifiche sostanziali dell'impianto

Com'è noto, ai sensi del comma 20, dell'art. 208 del Codice dell'Ambiente, la procedura prevista per l'autorizzazione unica al recupero e allo smaltimento di rifiuti si applica non solo ai fini del rilascio di nuove autorizzazioni, ma anche in caso di realizzazione di varianti sostanziali in corso d'opera o di esercizio che comportino modifiche a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata.

Le varianti in presenza delle quali trova applicazione la disciplina contenuta nell'art. 208 (cioè, solo quelle definibili come "sostanziali") possono riguardare aspetti strutturali degli impianti o dei relativi macchinari o aspetti gestionali attinenti all'attività di esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti. In particolare, a tale nozione, secondo gli orientamenti accolti dalla Provincia, debbono essere ascritte:

a) modifiche a impianti esistenti e in esercizio che determinino variazioni al processo di trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti, e alle relative apparecchiature, attrezzature e strutture di servizio;

b) modifiche alle tipologie di rifiuti da trattare, smaltire o recuperare già autorizzate che necessitano di una preventiva valutazione della capacità di trattamento da parte dell'impianto;

c) aumenti significativi del quantitativo di rifiuti da trattare, recuperare o smaltire, anche se della stessa tipologia autorizzata;

d) modifiche alle discariche per qualsiasi tipologia di rifiuti quando la variazione riguardi l'ingombro plano-altimetrico, anche se non comporti particolari variazioni volumetriche.

Stante la complessa eterogeneità della casistica delle varianti sostanziali, e il diverso peso che, in generale, ogni variante può assumere in relazione al contesto di riferimento (ad es., un aumento delle emissioni nell'aria da parte dell'impianto ha una valenza diversa a seconda che la zona in cui il medesimo è collocato sia o meno esposta al traffico), il gestore interessato può avviare un confronto informale con la Provincia al fine di ottenere delucidazioni al riguardo.

In ogni caso, qualora le modifiche progettate - ad avviso del gestore, o a seguito delle delucidazioni informalmente ricevute presso la Provincia - risultino sostanziali, il gestore invia alla Provincia una nuova domanda di autorizzazione ove devono essere puntualmente descritte le relative varianti, che devono altresì essere adeguatamente rappresentate nella documentazione allegata alla domanda medesima.

Le varianti non sostanziali, invece, sono soggette al solo rilascio della concessione o autorizzazione edilizia da parte del comune competente, se necessaria, o agli altri eventuali provvedimenti amministrativi richiesti dalla legge. In ogni caso, tali varianti devono essere comunicate alla Provincia che emana specifiche direttive in merito, ovvero rilascia l'autorizzazione di cui all'art. 210 D. Lgs. 152/2006 e s.m.i..

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

4.4.1 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 rientrino 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)³.

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.

4.4.2 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;*
- *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

³ 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.

per individuare i rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero⁴. 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 tipologia 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”*.

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.

4.4.3 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”*.

⁴ 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 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. 4/20078, 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"*⁵.

- 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 imprenditore⁶. 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 servizio⁷.

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.

⁵ Corte di giustizia, 8 settembre 2005, n. C-416/02.

⁶ Cassazione penale, Sez. III, n. 31462 del 29 luglio 2008.

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

In proposito, si ricorda che il D.Lgs n. 4/2008 ha eliminato la definizione del concetto di trasformazione preliminare⁸. 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”*⁹.

- 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 comunitaria¹⁰. 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”*.

4.5 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 autorizzatorio¹¹, ma comunque soggetto al divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi¹² e all'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico¹³. 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 smaltimento¹⁴ o la messa in riserva per il recupero¹⁵), o fattispecie di illeciti da perseguirsi (deposito incontrollato o abbandono di rifiuti¹⁶).

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 policlorotrifenili 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;

⁸ 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”*

⁹ 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 trattamento o smaltimento indicati nei suddetti allegati possono applicarsi perfettamente anche ad un prodotto”*.

¹⁰ 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.

¹¹ Art. 208, comma 17, e 210, comma 5, del Codice dell'ambiente.

¹² Art. 187 del Codice dell'ambiente.

¹³ Art. 190 del Codice dell'ambiente.

¹⁴ Art. 256 comma 1, del Codice dell'ambiente.

¹⁵ Punto R.13 allegato C del Codice dell'ambiente.

¹⁶ Vietati dall'art. 192 e puniti ex art. 255 del Codice dell'ambiente.

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;*

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'impresa¹⁷. 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 temporaneo¹⁸. La Corte ha stabilito che, secondo la normativa comunitaria, il 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.

¹⁷ In particolare, con sentenza 9 dicembre 2008, n. 45447.

¹⁸ 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".

4.6 Problematica VIA

Le recenti modifiche al D.Lgs. n. 152/2006, introdotte dal secondo correttivo al Codice dell'Ambiente, il D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, in vigore dal 13 febbraio, riguardano anche, per ciò che concerne i rifiuti, le soglie e le tipologie di procedimenti sottoposti a valutazione di impatto ambientale, e implicano in particolare che interventi che in precedenza avrebbero necessitato di preventiva valutazione di impatto ambientale (VIA) ora debbono essere sottoposti ad una preventiva fase di verifica di impatto ambientale.

Al contempo sono però state abbassate in maniera drastica le soglie limite (espresse in termini di potenzialità di trattamento dell'impianto di recupero/smaltimento rifiuti) superate le quali la fase preliminare di verifica è obbligatoria.

A titolo esemplificativo può osservarsi che se, prima delle suddette modifiche normative, un impianto di recupero rifiuti non pericolosi veniva assoggettato alla procedura di VIA nel caso in cui svolgesse una delle operazioni da R1 a R9 dell'allegato C del D.Lgs. n. 152/2006 e avesse potenzialità giornaliera superiore 100 t/g., ora, invece, il medesimo impianto, se avente potenzialità giornaliera superiore alle 10 ton., viene valutato all'interno di un procedimento di verifica preventiva di assoggettabilità a VIA (c.d. screening), attivata allo scopo di valutare se il progetto possa avere un impatto significativo sull'ambiente e debba essere sottoposto alla fase di VIA, ovvero se sia soggetto unicamente alla normativa sui rifiuti (artt. 208, 210, e 216 del D.Lgs. cit.).

In concreto, si deve rilevare che un consistente numero delle autorizzazioni in regolare corso di validità, per le quali si prevede il rinnovo nel breve/medio periodo (comprehensive anche delle iscrizioni al Registro Provinciale per il recupero dei rifiuti ex art.216), dovranno preventivamente essere assoggettate a verifica di impatto ambientale.

Si sottolinea che alle Regioni è riconosciuta un'ampia autonomia nel definire diversi profili della disciplina, tra i quali: l'individuazione di piani, programmi e progetti da sottoporre a VIA o VAS; la determinazione di criteri di esclusione dalla VIA per specifiche categorie progettuali; lo svolgimento delle consultazioni; le modalità di partecipazione delle regioni confinanti eventualmente coinvolte dall'attuazione del piano; l'individuazione dei soggetti competenti in materia.

In attesa pertanto di un nuovo intervento legislativo della Regione Piemonte, si riporta un estratto degli allegati alla L.R. 40/1998 (recentemente aggiornati con delibera del Consiglio Regionale 30/7/2008 n. 211/34747), dal quale emerge quali siano le attività connesse alla gestione dei rifiuti che devono essere sottoposte a Valutazione ovvero di Verifica di Impatto Ambientale. 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.

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)

In termini generali, si possono così formulare le seguenti considerazioni riassuntive:

- ricadono principalmente in valutazione di impatto ambientale gli impianti che effettuano attività di smaltimento di rifiuti pericolosi e non pericolosi (compreso le discariche) al di sopra di ben individuate soglie di potenzialità
- rispetto alla precedente formulazione della norma, le attività di recupero rifiuti sono invece principalmente sottoposte alla fase di verifica, quando ricadono al di sopra delle soglie fissate
- l'attività di "messa in riserva" (R13) non ricade in nessuno degli allegati sopra riportati, configurandosi come attività "propedeutica" ad un successivo recupero definitivo e dunque è sottratta anche alla fase di verifica preventiva.

4.7 Problematica IPPC

Analogamente a quanto avvenuto per la VIA, anche l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 59/2005 (IPPC), ha introdotto per talune attività un forte elemento di novità.

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. 208, 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. 208 la Provincia verificasse che l'attività proposta rientri tra quelle elencate all'allegato I del D.Lgs. n. 59/2005, il procedimento ex art. 208 verrà concluso. A differenza della VIA, dove il procedimento avviato ai sensi dell'art. 208 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. 208. 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

Anche per i procedimenti IPPC valgono in linea di principio le considerazioni già espresse in precedenza per la VIA: ricadono nel campo di applicazione del D.Lgs. n. 59/2005, le attività caratterizzate da particolari complessità gestionali, che possono "potenzialmente" comportare maggiori rischi nel loro esercizio.

L'Autorizzazione Integrata sarà richiesta per gli inceneritori dei rifiuti urbani, per le discariche e per attività di smaltimento di rifiuti pericolosi con potenzialità superiore a 10 ton./giorno (oppure superiore a 50 ton./giorno per rifiuti non pericolosi, solo se vengono svolte le attività D8 e D9).

Per le operazioni di recupero di rifiuti pericolosi diventa invece obbligatoria la procedura IPPC per le seguenti operazioni (allegato II B direttiva 75/442/Cee e s.m.i), se aventi potenzialità superiore a 10 ton./giorno:

R1 "utilizzo principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia"

R5 "riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche"

R6 "Rigenerazione degli acidi o delle basi"

R8 "Recupero dei prodotti provenienti dai catalizzatori"

R9 "Rigenerazione o altri reimpieghi degli oli".

4.8 Problematica Isole Ecologiche Comunali e Consortili (Centri di Raccolta)

Tra le principali questioni interpretative della normativa sui rifiuti, vi è senza dubbio da annoverare quella relativa alle Isole Ecologiche.

In assenza di una chiara posizione ministeriale, si è dibattuto per anni sulla necessità per i Comuni e/o Consorzi, che gestiscono i rifiuti urbani, di ottenere l'autorizzazione alla gestione dei rifiuti, ovvero gestire tali centri in assenza di specifico provvedimento (si riteneva infatti che fossero funzionali alle operazioni di raccolta rifiuti).

Le differenti interpretazioni fornite dalle diverse amministrazioni hanno determinato l'adozione di prassi contrastanti, per cui, in alcune Regioni o Province i centri di raccolta dovevano essere autorizzati, mentre in altre non dovevano esserlo.

Ad oggi con l'emanazione del D.M. Ambiente 8 aprile 2008 "Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato", la questione è stata risolta in via normativa a livello nazionale con l'esonero dei centri di raccolta comunali dal novero di attività che debbono preventivamente di autorizzazione in materia di rifiuti.

Di fatto, in presenza delle condizioni riportate all'allegato I del citato Decreto, la realizzazione dei centri di raccolta è approvata dal Comune territorialmente competente, alla stessa stregua di qualsiasi altro intervento di natura urbanistica.

Il centro di raccolta dovrà rispettare specifiche prescrizioni sia di natura costruttiva, sia con riferimento alle modalità gestionali. Si riportano a titolo di esempio alcune di queste prescrizioni che sono elencate puntualmente nel Decreto in questione:

- l'area deve essere recintata ed adeguatamente mitigata alla vista dall'esterno;
- le zone di scarico e deposito dei rifiuti devono essere impermeabilizzate;
- i rifiuti devono essere detenuti in maniera ordinata e separata all'interno del sito, utilizzando anche specifici contenitori;
- i rifiuti pericolosi vanno comunque conservati al coperto;
- è ammesso un elenco ben definito e limitato di rifiuti;
- e richiesta la presenza di personale qualificato nelle ore di apertura del centro;
- devono essere posti in essere specifici presidi a tutela dell'impianto.

Sebbene di tratti di una norma di recente emanazione, che ha risolto positivamente un dibattito aperto da tempo, permangono alcune questioni problematiche.

In particolare, la definizione di un elenco preciso di rifiuti che possono essere ammessi al centro di raccolta, ha comportato alcune difficoltà operative. È ad esempio oggetto di discussione l'esclusione dall'elenco dei rifiuti ammissibili dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione (normalmente identificati dai codici CER 170107 e 170904).

Ad avviso di molti amministratori comunali, l'impossibilità dei centri di raccolta di ritirare tali rifiuti comporterà un aumento dei casi di abbandono abusivo dei medesimi.

La soluzione radicale adottata dal legislatore nazionale è fondata sul presupposto che i rifiuti inerti sono giuridicamente classificati quali rifiuti speciali (alla stessa stregua dei rifiuti prodotti dalle Aziende) e non sono considerabili quali rifiuti urbani (gli unici ammessi ai centri di raccolta).

Per contro, i Consorzi e i Comuni obiettano che anche i privati cittadini, seppure per modiche quantità, possono risultare produttori di rifiuti inerti e che pertanto si presenta la necessità per il centro di raccolta comunale/consortile di ritirare tali rifiuti.

La discussione è oggi aperta a livello regionale, e non sono ancora state trovate soluzioni che possono legittimare il conferimento di rifiuti inerti presso i centri di raccolta comunali.

Allo stato, l'orientamento che appare più corretto, e che la Provincia di Alessandria ritiene quindi di accogliere, è quello secondo cui il Comune/Consorzio, solo per la parte di rifiuti inerti, presenti istanza di autorizzazione al trattamento di rifiuti a condizione che l'area ad essi destinata, ancorché eventualmente adiacente, sia ben distinta e separata dal resto del centro di raccolta, in quanto, per lo svolgimento dell'attività, varranno tutte le condizioni richieste a qualsiasi impianto autorizzato di gestione rifiuti.