

**MESSA IN RISERVA DI RIFIUTI NON PERICOLOSI: ALCUNE
REGOLE TECNICHE...IMPLICITAMENTE RICAVABILI DAL DM
5 FEBBRAIO 1998.**

Come noto, uno degli obiettivi di fondo delle nuove regole in materia di gestione dei rifiuti è quello di esigere adempimenti meno gravosi e prevedere controlli preventivi meno penetranti laddove talune categorie di rifiuti, espressamente individuate, siano effettivamente destinate alle operazioni di recupero descritte nell'Allegato C del Decreto Ronchi.

In tale prospettiva (1), la normativa comunitaria ha così sancito l'impegno di ogni singolo Stato Membro di "semplificare la vita" dei destinatari della legislazione in parola mediante l'adozione di una serie di regole tecniche, la cui integrale osservanza è premiata con l'accesso ad agevolazioni di carattere autorizzatorio.

Il primo passo compiuto dal nostro legislatore sulla strada della semplificazione dell'iter lato sensu autorizzatorio non è dei più soddisfacenti (2). Soprattutto con riguardo alle operazioni di c.d. messa in riserva, il DM 5 Febbraio 1998 ha, infatti, dettato regole tecniche poco chiare, la cui applicabilità appare, almeno sul piano letterale, circoscritta alla sola ipotesi in cui lo stoccaggio avvenga presso gli impianti di recupero finale, costringendo, pertanto, gli addetti ai lavori ad un arduo sforzo interpretativo per accertare se le medesime prescrizioni tecniche ed, in particolar modo, quelle relative ai tempi massimi di detenzione, debbano pedissequamente osservarsi allorché la messa in riserva avvenga in luoghi diversi da quelli sopra menzionati.

Qui di seguito ci proponiamo, quindi, di scomporre ed analizzare il contenuto di tutte le norme, di principio e di dettaglio, relative alle predette operazioni di recupero, cercando per tale via di giungere alle uniche soluzioni interpretative in grado, a nostro sommo avviso, di colmare i vuoti normativi lasciati dagli artt.5, 6 e 7 del DM 5 febbraio 1998 (3).

L'ART.33 COMMA 12 BIS e TER DEL DECRETO RONCHI: UNA SEMPLIFICAZIONE ...DIMEZZATA.

Ai fini della presente indagine, le prime norme su cui soffermare la nostra attenzione sono quelle di cui ai commi 12 bis e ter dell'art.33 D.Lvo 22/97, i quali sono stati introdotti nel già vasto corpo del Decreto Ronchi dal D.Lvo 8 Novembre 1997 n.389, il c.d. Ronchi bis.

Attraverso tale integrazione normativa, il nostro legislatore ha previsto una procedura semplificata per così dire "esclusiva", giacché ha agevolato il compimento delle operazioni di stoccaggio di specifiche categorie di rifiuti pericolosi (ancora in via di individuazione) solo se ed in quanto *"effettuate presso l'impianto dove avvengono le operazioni di riciclaggio e di recupero previste ai punti da R1 a R9 dell'Allegato C"*.

Ove, quindi, le medesime operazioni siano effettuate presso *"centri di messa in riserva non localizzati"* presso i suddetti impianti di recupero continuerà ad applicarsi il principio dell'autorizzazione preventiva, di cui agli artt.27 e 28 D.Lvo 22/97.

Alla luce di ciò, si impongono due brevi considerazioni.

In primo luogo, occorre dare atto che, alla stregua delle fonti comunitarie, il contenuto sostanziale del comma 12 bis dell'art.33 è giuridicamente fondato.

Il paragrafo 2 dell'art.3 della Direttiva 91/689/CEE dispone, infatti, che, conformemente all'art.11, paragrafo 1, lettera b) della Direttiva 75/442/CEE, ogni Stato Membro può dispensare dall'obbligo autorizzatorio gli stabilimenti e le imprese che provvedono al recupero dei rifiuti pericolosi, a condizione che vengano adottate le norme tecniche generali che fissino i tipi e le quantità di rifiuti e gli altri requisiti da osservare nel compimento di tali attività di recupero.

Ciò però significa che, almeno in linea di principio, non solo la messa in riserva di predeterminate tipologie di rifiuti pericolosi presso gli impianti di recupero destinati alle operazioni di cui ai punti da R1 a R9 dell'Allegato C, ma anche lo stoccaggio effettuato in appositi centri avrebbe potuto essere sottoposto a procedure semplificate !

Non riusciamo, pertanto, a comprendere appieno la ratio sottesa alla scelta di penalizzare il solo compimento di quest'ultime operazioni (4). Da giurista, posso solo azzardare l'ipotesi che ciò si fondi su un giudizio tecnico preventivo di maggiore pericolosità di tali attività, in ragione di aspetti quantitativi, dei maggiori tempi di detenzione o, forse ancora, della simultanea presenza in tali centri di più numerose tipologie di rifiuti pericolosi da custodire.

Tuttavia, ciò non toglie che, a differenza di quanto preannunciato dal comma 12 ter dell'art.33, la futura normativa

di dettaglio, pur con le doverose differenziazioni di disciplina tecnica, dovrà avere ad oggetto le caratteristiche impiantistiche, le modalità di stoccaggio e i termini massimi di detenzione non solo dei c.d. centri di messa in riserva di rifiuti pericolosi tipizzati ma anche degli impianti ubicati presso gli stabilimenti ove si effettuino le operazioni di cui ai punti da R1 a R9 dell'Allegato C.

ESAME DELLA NORMATIVA TECNICA SULLA MESSA IN RISERVA DEI RIFIUTI NON PERICOLOSI INDIVIDUATI DAL DM 5 FEBBRAIO 1998

Quanto appena eccepito trova conferma nel DM 5 febbraio 1998 che ha, infatti, da un lato, correttamente regolamentato sia le operazioni di messa in riserva che avvengono in appositi centri di stoccaggio sia quelle effettuate presso gli impianti di recupero finale; dall'altro, imposto in entrambi i casi il rispetto delle medesime condizioni tecnico-impiantistiche e identiche modalità di stoccaggio per accedere alle procedure semplificate di cui all'art.33.

Diverso discorso deve, invece, farsi per quel che concerne le regole tecniche relative ai tempi massimi di detenzione.

Infatti, l'esame letterale dei commi 1 e 2 dell'art.7 consente, in primo luogo, di affermare che le prescrizioni tecniche ivi previste, relative ai profili quantitativi e temporali del "deposito per la messa in riserva", sono state espressamente riferite alla sola ipotesi di stoccaggio presso gli impianti di recupero finale.

Una lettura combinata di tali norme con quella di cui al successivo comma 3 porta, inoltre, a concludere che, perlomeno

in talune ipotesi, si possa concretamente derogare al limite temporale di detenzione fissato in via generale in un anno.

DUE REGOLE TECNICHE DI VALENZA GENERALE

Il comma 1° dell'art.7 ha introdotto la prima regola tecnica, disponendo che la quantità massima di rifiuti impiegabile nelle attività di recupero è in funzione della potenzialità annua dell'impianto di recupero, così come predeterminata in sede di approvazione progettuale e di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto.

La regola tecnica posta dal successivo comma 2 è strettamente consequenziale, giacché si afferma che, sotto il profilo quantitativo, i rifiuti messi in riserva non possono essere superiori a quanto può essere recuperato nell'unità di tempo anno .

La correlazione tra il quantitativo annuo di rifiuti detenuto con la potenzialità annua dell'impianto di recupero "*al netto della materia prima eventualmente impiegata*", consente di affermare che le suddette regole tecniche, pur riferendosi esplicitamente ai depositi per la messa in riserva ubicati presso gli impianti di recupero, abbiano una valenza generale e che, quindi, debbano applicarsi anche quando lo stoccaggio avvenga nei c.d. centri di messa in riserva.

Anche in questi casi, pare, infatti, ovvio imporre il rispetto della regola tecnica secondo cui il quantitativo di rifiuti stoccabili non deve superare la capienza massima dell'impianto, predeterminata in sede autorizzatoria.

TERMINE ANNUO DI DETENZIONE COME REGOLA TECNICA CONCRETAMENTE DEROGABILE.

Come retro accennato, nutriamo invece diversi dubbi nel ritenere che il termine di durata massima della messa in riserva sia sempre e comunque di un anno.

Infatti, sebbene il comma 3 dell'art.7, nel prendere ad oggetto la messa in riserva presso gli impianti dove si svolgono esclusivamente le operazioni di recupero identificate con il codice R13 (ovvero quelli che l'art.33 comma 12 ter ha definito "centri di messa in riserva") ribadisca che il deposito non si deve protrarre per più di un anno, è tuttavia da por mente al fatto che tale norma si riferisce ad un'ipotesi specifica e peculiare, quale la detenzione di rifiuti infiammabili e putrescibili.

Conseguentemente, in via interpretativa si potrebbe anche ritenere che, fuori dal caso della detenzione di rifiuti infiammabili o putrescibili, chi svolga tali operazioni di messa in riserva, per usufruire della semplificazione procedimentale della comunicazione di inizio di attività, non debba rispettare né la condizione quantitativa dei 600 metri cubi né quella temporale di un anno.

Sotto quest'ultimo profilo, che senso avrebbe avuto ribadire che il termine massimo di detenzione è di un anno se ciò già costituiva, ai sensi del comma 2, una regola di carattere generale ?

O, dunque, trattasi di mera affermazione tautologica oppure, come noi crediamo, si può anche accedere all'idea che l'ar.7 ha sia pur implicitamente introdotto l'ulteriore regola tecnica per cui, fuori del caso specifico previsto dal comma 3, la messa in

riserva presso appositi “centri” non soggiace necessariamente al termine annuale di cui al comma 2.

D'altra parte, l'interpretazione qui caldeggiata potrebbe meglio rispondere a esigenze concrete, come quelle dei titolari di tali centri che, gestendo svariate categorie di rifiuti, possono andare incontro a difficoltà determinate, per esempio, da eventuali cali della domanda di mercato di specifici rifiuti non pericolosi in giacenza presso i propri impianti, con la conseguenza che gli stessi, decorso il termine annuale, dovrebbero necessariamente destinarsi allo smaltimento, venendosi così a vanificare uno degli obiettivi fondamentali delle regole sulla gestione dei rifiuti.

LA MESSA IN RISERVA CHE PRECEDE IL RECUPERO AMBIENTALE

La presunta inderogabilità del termine annuale di detenzione mal si addice, inoltre, ad un'altra ipotesi di stoccaggio, ugualmente non presa in considerazione dal legislatore. Alludiamo, in particolare, alla messa in riserva di rifiuti riutilizzabili a fini di recupero ambientale (5).

Anche in questo caso, infatti, si ritiene che non possa farsi luogo ad un'applicazione automatica delle regole tecniche di cui ai commi 1 e 2 dell'art.7, dipendendo sia la durata che la quantità dei rifiuti da stoccare dai tempi tecnici di realizzazione delle opere di rimodellamento morfologico (che, in ipotesi, potrebbero anche superare il termine di un anno) e dagli effettivi volumi di rifiuti da utilizzare a tali scopi, predeterminati in sede di presentazione del progetto di cui alla lettera b) del comma 2 dell'art.5 DM cit..

Sempre in tema di recupero ambientale ex art.5 DM cit. è, infine, da por mente al fatto che laddove si utilizzino rifiuti non pericolosi a fini di “bonifica di aree inquinate” (6) l’obbligo di comunicare l’inizio di tali attività potrebbe anche risultare superfluo.(7)

Ciò in quanto, ai sensi dell’art.17 comma 7 D.Lvo 22/97, “l’autorizzazione di cui al comma 4 (ovvero: l’autorizzazione comunale alla realizzazione di quanto indicato nel progetto di bonifica presentato secondo le modalità indicate alla lettera c) del comma 2 dell’art.17cit.) costituisce variante urbanistica, comporta dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza e di indifferibilità dei lavori, e sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente per la realizzazione e l’esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie per l’attuazione del progetto di bonifica” (8).

Pertanto, sebbene il comma 7 dell’art.17 D.Lvo 22/97 non citi espressamente la comunicazione richiesta dall’art.5 DM 5 Febbraio 1998, riteniamo che l’autorizzazione rilasciata per effettuare i lavori di bonifica si sostituirà senz’altro all’atto di assenso previsto dal citato decreto ministeriale se ed in quanto i rifiuti non pericolosi ivi individuati verranno riutilizzati a fini di recupero ambientale di aree in cui sono stati superati i limiti di accettabilità della contaminazione di cui al comma 1 lettera a) dell’art.17 cit. .

Note

- 1) Oltre al sesto ed undicesimo considerando e alle norme della Direttiva 91/156/CEE specificamente indirizzate ad agevolare il recupero dei rifiuti, occorre sottolineare come il principio della priorità del recupero rispetto allo smaltimento sia stato da ultimo ribadito nella Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo su una strategia comunitaria sulla gestione dei rifiuti e fatto proprio dal Consiglio, in specie nel punto 8 della risoluzione del 1997 sulla politica in materia di gestione dei rifiuti;
- 2) Per un esame delle osservazioni della Commissione Europea sul progetto di decreto sulla individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoponibili alle procedure semplificate di recupero di cui agli artt.31 e 33 del decreto legislativo n.22/97, cfr. Ambiente, n.6, 1998, pp. 461 e 462;
- 3) Fra le prime e più acute analisi del DM 5 Febbraio 1998, cfr. P. Giampietro, "Osservazioni minime sul recupero dei rifiuti non pericolosi", in Ambiente, n.6, 1998, p. 467 e ss.;
- 4) Tanto più ai sensi dell'orientamento recentemente espresso dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee nella causa C-192/96 Beside BV e a./Minister van Volkhuysvesting, secondo cui *"il riferimento alla messa in riserva di materiali di cui al punto R 13 dell'Allegato II B della Direttiva del Consiglio 15 Luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla Direttiva del Consiglio 18 Marzo 1991, 91/156/CEE, vale non solamente per i casi in cui il deposito viene effettuato presso l'impresa nella quale devono essere eseguite le restanti operazioni menzionate in tale allegato, ma anche per quelli in*

cui il deposito di materiali precede la spedizione verso una siffatta impresa, indipendentemente dal fatto che quest'ultima sia ubicata all'interno o all'esterno della Comunità". Con ciò, in buona sostanza, affermandosi il principio che, fatta salva la facoltà di deroga di cui all'art.3 par.2 Dir.91/689/CEE, alle due diverse operazioni di messa in riserva dovrebbe corrispondere un'identica disciplina tecnico-giuridica;

- 5) Per un'esaustiva analisi dell'art.5 DM 5 Febbraio 1998, cfr. E. Aliotta, "Il recupero ambientale", in *Ambiente*, 9, 1998, p.726 e ss. ;
- 6) Cfr., in particolare, il punto 7.3.1 dell'Allegato 1, suballegato 1 del DM 5 Febbraio 1998, secondo cui sia le "terre da coltivo, derivanti da pulizia di materiali eduli e dalla battitura della lana sucida", sia le "terre e rocce da scavo" provenienti rispettivamente dall'industria agroalimentare in genere e dall'industria laniera nonché da attività di scavo possono essere reimpiegati a fini di "recuperi ambientali di ex cave, discariche esaurite e bonifica di aree inquinate";
- 7) Sempre che la nozione di "bonifica di aree inquinate" coincida con quella introdotta dal comma 6 lett.n) dell'art.6 del decreto Ronchi. Sullo specifico significato giuridico del termine "bonifica" dopo l'entrata in vigore del decreto Ronchi e sulla necessità di tenere nettamente distinto il campo di applicazione dell'art.17 D.Lvo 22/97 da altre discipline normative aventi carattere e scopo latamente ripristinatorio, cfr. P. Pagliara, "Una via pugliese o campana alla bonifica dei siti contaminati?", in *Rifiuti - Bollettino di Informazione Normativa*, n.7, 1998, p.21 e ss.;

8) Per un primo esame dell'art.17 del Decreto Ronchi, cfr. P. Pagliara, "Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati", in *Ambiente*, n.4, 1997, p. 325 e ss.; per un commento sulla medesima disciplina dopo le novità introdotte dal Ronchi bis, cfr. F. Giampietro, "Bonifica dei siti contaminati: dal D.Lgs. Ronchi al Ronchi bis", in *Ambiente*, n.1, 1998, p.67 e ss.; P. Pagliara, "Luci e ombre della nuova disciplina sulla bonifica dei siti contaminati", in *Rassegna Giuridica dell'Energia Elettrica*", n.1, 1998, p. 97 e ss. .

Pierfausto Pagliara

Avvocato in Roma