



Regione del Veneto

Deliberazione della Giunta

n. 3606 del 6 ottobre 1998

Oggetto: Ulteriori chiarimenti ed indirizzi operativi in merito al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ed ai successivi decreti applicativi
(*pubblicata in BURV 10 novembre 1998, n. 101*)

L'Assessore alle politiche ambientali riferisce quanto segue.

L'entrata in vigore del cosiddetto Decreto Ronchi ha di fatto comportato una radicale innovazione di tutta la disciplina statale in materia di rifiuti; il quadro che si sta delineando a livello nazionale evidenzia, tuttavia, una serie di difficoltà d'ordine interpretativo che stanno suscitando perplessità ed incertezze applicative denunciate in più occasioni da tutte le Regioni. L'assenza di indirizzi statali si è tradotta in una diffusa difformità di applicazione della normativa in questione sul territorio nazionale, che sembra destinata ad aumentare a seguito dell'emanazione di alcune norme tecniche quali il d.m. 5/2/1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero; pubblicato sulla GU del 16/4/1998), il d.m. 1/4/1998, n. 145 (regolamento recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di accompagnamento dei rifiuti), il d.m. 1/4/1998, n. 148 (regolamento recante approvazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti) nonché il d.m. 11/3/1998, n. 141 (regolamento recante norme per lo smaltimento in discarica dei rifiuti e per la catalogazione dei rifiuti pericolosi smaltiti in discarica).

Una prima risposta a tale complessa situazione è stata fornita dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome che nella seduta del 23/4/1998 ha approvato il documento «Indicazioni regionali sul d.lgs. n. 22/1997 in materia di rifiuti» scaturito dall'esigenza di uniformare a livello nazionale l'interpretazione del decreto legislativo in parola, in attesa di un atto di indirizzo nazionale che, purtroppo, a tutt'oggi, non ha ancora visto la luce.

Con il presente provvedimento pertanto, alla stregua di altre Regioni, la Giunta regionale, in linea con le indicazioni contenute nel succitato documento interregionale, intende adottare alcuni indirizzi operativi, rivolti a tutti i soggetti interessati, ed in particolare alle Province che hanno rivolto a questa Amministrazione una nutrita serie di articolati quesiti sugli aspetti più controversi della nuova disciplina.

Si coglie altresì l'occasione per svolgere una ricognizione che chiarisca l'effettivo assetto delle competenze di Regione, Provincia e Comune alla luce del modificato impianto normativo statale in materia di gestione dei rifiuti ed in attesa dell'adeguamento della legislazione regionale di settore ai contenuti del Decreto Ronchi, peraltro già delineato nel disegno di legge recante "Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti" (adottato con d.G.R. n. 49/DDL del 30/12/1997) trasmesso alle competenti Commissioni consiliari il 23/1/1998 [n.d.r.: il citato disegno di legge è poi divenuto la legge n. 3/2000, con la quale è stato ridisegnato il quadro delle competenze].

Tenuto conto delle questioni interpretative ed applicative sollevate a più riprese dai soggetti interessati si ritiene, pertanto, opportuno fornire di seguito alcune linee comportamentali che sarà cura delle Province, prime destinatarie del presente provvedimento, seguire e far rispettare, al fine di garantire sul proprio territorio, un'omogeneità di comportamenti almeno fino alla formale adozione, da parte dello Stato, delle indicazioni di competenza.

Attività di smaltimento e di recupero di rifiuti

Il d.lgs. n. 22/1997 disciplina le attività di smaltimento e di recupero di rifiuti prevedendo:

- un cd. regime ordinario, regolamentato dagli artt. 27 (approvazione del progetto e autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti) e 28 (autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero), che si applica a: «I soggetti che intendono realizzare nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti»;
- un cd. regime semplificato, regolamentato dagli artt. 31 (determinazione delle attività e delle caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate), 32 (auto-smaltimento) e 33 (operazioni di recupero), che si applica alle attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate nel luogo di produzione dei rifiuti stessi, alle operazioni di recupero ed ai rifiuti individuati in appositi decreti ministeriali (ad oggi [n.d.r.: ossia alla data di adozione della d.G.R. n. 3606/1998] tale regime risulta applicabile, in base alle disposizioni dell'art. 33, comma 6, e del d.m. 5/2/1998, alle attività di recupero di rifiuti non pericolosi individuati dal d.m. 5/2/1998 ed alle attività di recupero di rifiuti pericolosi individuati dal d.m. 5/9/1994, all. 3, e dal d.m. 16/1/1995).

Preliminarmente si osserva come il regime semplificato, che si affianca al regime ordinario, sia per principio generale un beneficio, concesso dalla legge, al quale l'interessato può liberamente rinunciare, assoggettandosi, per sua scelta, alla procedura ordinaria.

Le procedure semplificate sono previste in specifica attuazione dell'art. 11 della direttiva 74/442/CEE come modificata dalla direttiva 91/156/CEE, norma comunitaria che testualmente parla di casi che «possono essere dispensati dall'autorizzazione» e quindi di una «dispensa» che l'interessato può chiedere, ma può anche non chiedere.

Coerentemente:

- da un lato, all'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 22/1997 si legge che: «i soggetti che intendono realizzare nuovi impianti di smaltimento o di recupero (di qualunque impianto di recupero, senza esclusione di sorta) di rifiuti ... devono presentare apposita domanda alla regione ...», e all'art. 28, comma 1, si legge che: «l'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero (di qualunque operazione di recupero, senza esclusioni di sorta) dei rifiuti è autorizzato dalla regione competente per territorio entro novanta giorni dalla presentazione della relativa istanza da parte dell'interessato»;
- dall'altro lato, l'art. 33, comma 1, consente che «a condizione che siano rispettate le norme tecniche ... l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti possono [se l'interessato lo vuole] essere intraprese decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività».

Enti competenti

Il decreto legislativo individua quali enti competenti allo svolgimento delle attività di controllo preventivo:

- la Regione, per il cd. regime ordinario (artt. 19, comma 1, lett. d) ed e), 27 e 28);
- la Provincia, per il cd. regime semplificato (artt. 20, comma 1, lett. d) ed f), e 33).

Tale ripartizione di competenze deve, peraltro, essere valutata anche alla luce delle vigenti disposizioni normative regionali.

(omissis – si veda ora quanto disposto dalla sopravvenuta l.r. n. 3/2000)

Effetti dei provvedimenti amministrativi adottati

Ai sensi dell'art. 27, comma 5, del d.lgs. n. 22/1997, che peraltro riproduce la disposizione previgente di cui all'art. 3-bis del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 441, «l'approvazione [del progetto e autorizzazione alla realizzazione dei nuovi impianti di smaltimento o recupero] sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali ... costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico comunale, e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori».

Anche in questo caso tale disposizione deve essere valutata alla luce della vigente disciplina regionale. In particolare, l'art. 12, comma 10, della l.r. n. 33/1985 espressamente prevede che: «La Commissione tecnica regionale, sezione ambiente, riunita ai sensi del presente articolo, svolge le funzioni dell'apposita conferenza, prevista dall'art. 3-bis del d.l. 31 agosto 1987, n. 361, come convertito in legge con modificazioni dall'art. 1 della legge 29 ottobre 1987, n. 441». Tale disposizione, non prevista dal legislatore regionale a proposito della Commissione tecnica provinciale per l'ambiente (artt. 14 e 15 l.r. n. 33/1985), attribuisce solo alla CTRA le funzioni del citato art. 3-bis, e quindi del successivo art. 27, comma 5, del d.lgs. n. 22/1997, pertanto solo i provvedimenti regionali di approvazione dei progetti, adottati sentita la CTRA, producono gli effetti sopraindicati. Tale efficacia, invece, non può essere attribuita ai provvedimenti di approvazione dei progetti degli impianti di seconda categoria o di recupero adottati dalla Provincia, sentita la CTPA [n.d.r.: ciò valeva prima della l.r. n. 3/2000, il cui art. 24, comma 2, ora, non differenzia gli effetti del provvedimento in ragione dell'Autorità che lo ha adottato].

Appare opportuno precisare che nessuno degli effetti sostitutivi sopracitati è previsto dal d.lgs. n. 22/1997 per la procedura semplificata, di cui agli articoli 31 e 33, e neppure per l'autorizzazione all'esercizio, di cui all'art. 28 del citato decreto.

Pertanto gli impianti di recupero devono essere localizzati in zona idonea, tale da poter ottenere la prescritta concessione edilizia.

A proposito della cd. procedura semplificata va ricordato quanto disposto dall'art. 33, comma 7, del d.lgs. n. 22/1997 ove è previsto che: «La procedura semplificata sostituisce, limitatamente alle variazioni qualitative e quantitative delle emissioni determinate dai rifiuti individuati dalle norme tecniche di cui al comma 1 che già fissano i limiti di emissione in relazione alle attività di recupero degli stessi, l'autorizzazione di cui all'art. 15, lett. a), del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203.». In base a tale disposizione, nel caso disciplinato dal sopracitato comma non è quindi necessaria la preventiva autorizzazione, prevista dall'art. 15, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 203/1988, in caso di «modifica sostanziale dell'impianto che comporti variazioni qualitative e/o quantitative delle emissioni inquinanti» in quanto sostituita dalla procedura semplificata prevista all'art. 33 del d.lgs. n. 22/1997. Restano soggetti all'autorizzazione preventiva prevista dal d.P.R. n. 203/1988 sia la realizzazione di nuovi impianti di recupero sia il trasferimento degli impianti in altra località (ai sensi dell'art. 5, comma 1, n. 2, lett. b), della l.r. n. 33/1985 la competenza al rilascio di tale autorizzazione è della Provincia).

Si ritiene, infine, di fornire alcune precisazioni in merito al cd. esercizio provvisorio degli impianti regolato dagli artt. 42 e 44 della l.r. n. 33/1985.

(omissis – si veda ora l'art. 25 della l.r. n. 3/2000)

Applicabilità delle procedure semplificate alle attività di messa in riserva di rifiuti recuperabili

Dalla lettura degli allegati al d.m. 5/2/1998 si ricava che nella individuazione delle attività di recupero di materia (descritte ai punti x.x.3 dell'all. 1, suball. 1) alcune volte è espressamente citata la messa in riserva (R13), mentre altre volte questa attività non viene prevista, inoltre la messa in riserva non è mai citata nell'all. 2, suball. 1, relativo all'utilizzo di rifiuti non pericolosi come combustibili. Ne deriva quindi il dubbio se l'attività di messa in riserva (che all'art. 6, comma 1, lett. l) del d.lgs. n. 22/1997 rientra nella definizione di stoccaggio) è esercitabile in regime semplificato anche nei casi in cui non viene espressamente citata fra le attività di recupero.

Un'analisi più approfondita del d.lgs. n. 22/1997 e del d.m. 5/2/1998 porta alla conclusione che la messa in riserva di rifiuti avviati al recupero è sempre esercitabile in regime semplificato per tutti i rifiuti non pericolosi citati dal d.m. 5/2/1998, alle condizioni previste dalla vigente normativa.

Infatti l'art. 33 del d.lgs. n. 22/1997, come modificato dal d.lgs. n. 389/97, prevede:

«12-bis. Le operazioni di messa in riserva dei rifiuti pericolosi individuati ai sensi del presente articolo sono sottoposte alle procedure semplificate di comunicazione di inizio di attività solo se effettuate presso l'impianto dove avvengono le operazioni di riciclaggio e di recupero previste ai punti da R1 a R9 dell'all. C.

12-ter. Fatto salvo quanto previsto dal precedente comma 12-bis, le norme tecniche di cui ai commi 1, 2 e 3 stabiliscono le caratteristiche impiantistiche dei centri di messa in riserva non localizzati presso gli impianti dove sono effettuate le operazioni di riciclaggio e di recupero individuate ai punti da R1 a R9, nonché le modalità di stoccaggio e i termini massimi entro i quali i rifiuti devono essere avviati alle predette operazioni.».

Ne deriva pertanto che:

- per i rifiuti pericolosi, anche individuati dalle apposite norme tecniche, l'attività di messa in riserva è esercitabile in regime semplificato solo se effettuata presso l'impianto ove avvengono le operazioni di riciclaggio e di recupero individuate ai punti da R1 a R9 dell'all. C, e quindi se l'attività di messa in riserva di rifiuti pericolosi destinati al recupero è esercitata in luoghi diversi da quelli espressamente indicati è necessario il ricorso (salvo che non ricorra l'ipotesi del deposito temporaneo, come regolato all'art. 6, comma 1, lett. m), alla procedura ordinaria prevista dagli artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 22/1997;
- per i rifiuti non pericolosi, individuati negli allegati al d.m. 5/2/1998, l'attività di messa in riserva è esercitabile in regime semplificato a condizione che sia rispettato quanto previsto dal medesimo decreto ministeriale e soprattutto che i materiali siano effettivamente avviati ad operazioni di recupero, qualora così non fosse l'attività sarebbe soggetta alla procedura ordinaria prevista dagli artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 22/1997.

Inoltre, in ossequio al disposto del summenzionato comma 12-ter dell'art. 33 che prevede espressamente anche la definizione delle «... caratteristiche impiantistiche dei centri di messa in riserva non localizzati presso gli impianti dove sono effettuate le operazioni di riciclaggio e di recupero ...», il d.m. 5/2/1998 agli artt. 6 (messa in riserva) e 7 (quantità) regola in generale la messa in riserva dei rifiuti non pericolosi destinati al recupero dettando specifiche disposizioni e condizioni di esercizio.

In merito alle condizioni di esercizio dell'attività di messa in riserva previste all'art. 6 del

d.m. 5/2/1998 ed in particolare a quanto previsto al comma 1, lett. c):

«c) ove la messa in riserva dei rifiuti avvenga in cumuli, questi devono essere realizzati su basamenti pavimentati o, qualora sia richiesto dalle caratteristiche del rifiuto, su basamenti impermeabili che permettano la separazione dei rifiuti dal suolo sottostante;»

appare opportuno precisare che tale indicazione deve essere in generale rapportata con le specifiche caratteristiche dei rifiuti depositati, quindi ad esempio trattandosi di materiali individuati ai punti 7.1 o 7.2 dell'all. 1, suball. 1, la base pavimentata, indipendentemente dal materiale utilizzato per la sua realizzazione, deve essere comunque idonea e tale da separare i rifiuti dal suolo sottostante onde evitare che tali rifiuti divengano parte integrante del suolo stesso.

Attività di recupero dei rifiuti come combustibili

L'attività di recupero energetico dei rifiuti è sempre assoggettata alla disciplina del d.lgs. 22/1997 relativo alla gestione dei rifiuti sia che venga svolta presso impianti diversi da quelli di produzione dei rifiuti sia che venga svolta presso il luogo di produzione di tali rifiuti. Infatti, nonostante il testo vigente del d.lgs. n. 22/1997 non preveda alcuna disposizione specifica al riguardo, si deve tenere presente che:

- per recupero, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. h), si intendono le operazioni elencate nell'all. C,
- l'all. C alla prima voce riporta espressamente «R1 utilizzazione principale come combustibile o altro mezzo per produrre energia», e pertanto tale forma di utilizzazione di qualsiasi rifiuto è sempre da considerarsi come attività di recupero,
- le attività di recupero sono soggette ad un regime ordinario di controllo preventivo, artt. 27 e 28 d.lgs. n. 22/1997, salvo che i rifiuti e le relative attività di recupero non siano individuati in specifiche norme tecniche (p. es. d.m. 16/1/1995 e d.m. 5/2/1998, all. 2) nel qual caso si applicano le procedure semplificate previste dagli artt. 31 e 33 del d.lgs. n. 22/1997.

Ai sensi dell'art. 33, comma 6, del d.lgs. n. 22/1997 e dell'art. 11, comma 3 del d.m. 5/2/1998 le procedure semplificate previste dagli artt. 31 e 33 del d.lgs. n. 22/1997 si applicano:

- ai rifiuti non pericolosi individuati ed alle condizioni previste nell'all. 2 al d.m. 5/2/1998,
- ai rifiuti pericolosi individuati ed alle condizioni previste nell'all. 1 al d.m. 16/1/1995.

Le attività di recupero (o di smaltimento) a fini energetici di tutti gli altri rifiuti non espressamente previsti nelle due disposizioni ministeriali citate sono assoggettate al regime autorizzativo ordinario.

Appare, inoltre, opportuno precisare che la disciplina prevista per l'utilizzo in regime semplificato di rifiuti come combustibili è applicabile solo agli impianti come definiti all'art. 2 del d.m. 5/2/1998 (si veda in particolare la definizione di impianto termico che esclude espressamente quelli per usi civili), per le singole tipologie di rifiuti espressamente individuate ed alle condizioni specificate nei provvedimenti ministeriali. Pertanto agli impianti termici per usi civili non è applicabile la disciplina del d.lgs. n. 22/1997 e dei decreti applicativi e, in termini generali, in tali impianti non è consentito il recupero di rifiuti a fini energetici.

Pertanto il d.P.C.M. 2/10/1995 «Disciplina delle caratteristiche merceologiche dei combustibili aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico nonché delle caratteristiche tecnologiche degli impianti di combustione» (GU 25/11/1995, n. 276):

- all'art. 7 (Definizioni) prevede che:

«1. I combustibili per usi civili sono quelli utilizzati negli impianti termici non inseriti in un ciclo di produzione industriale.

2. Sono in ogni caso compresi fra gli impianti di cui al precedente comma quelli aventi le seguenti destinazioni d'uso:

- riscaldamento e/o climatizzazione di ambienti;
- ...»;
- all'art. 8 (Combustibili consentiti) al comma 1 elenca i combustibili che è consentito usare negli impianti termici per usi civili e fra questi sono ricompresi: i residui di origine vegetale (individuati nel d.m. 16/1/1995, alle condizioni ivi previste) e legna tal quale e carbone di legna ed al comma 3 espressamente prevede che: «Fermo restando le condizioni e prescrizioni previste dal decreto del Ministro dell'ambiente del 16 gennaio 1995, e sue successive modificazioni, negli impianti termici di cui all'art. 7 destinati a riscaldamento e/o climatizzazione di ambienti industriali o artigianali, è consentito altresì l'uso dei combustibili indicati all'art. 4, comma 1 (cioè i residui individuati nel d.m. 16/1/1995 con le limitazioni e prescrizioni ivi previste), se prodotti nello stesso luogo.».

Ne deriva pertanto che tali impianti, non inseriti in un ciclo di produzione, non sono assoggettabili alla disciplina del d.lgs. n. 22/1997 e che possono utilizzare nei limiti ed alle condizioni espresse nel d.P.C.M. 2/10/1995 i combustibili ivi previsti (i limiti e le condizioni espresse dal d.P.C.M. sono quelle contenute per le singole tipologie di materiali nel d.m. 16/1/1995).

Applicabilità della disciplina del d.lgs. n. 22/1997 alle terre e rocce da scavo

(omissis – parte non più attuale per effetto delle sopravvenute variazioni della normativa statale in materia)

Analisi e test di cessione previsti dal d.m. 5/2/1998

Gli articoli 8 e 9 del d.m. 5/2/1998 prevedono lo svolgimento di analisi e test di cessione sui rifiuti destinati al recupero da effettuarsi «... almeno ad ogni inizio di attività e successivamente ogni due anni e, comunque, ogni volta che intervengano delle modifiche sostanziali nel processo di recupero dei rifiuti», a tal proposito si deve precisare che:

- il test di cessione, da condurre secondo le procedure dell'all. 3 al decreto ministeriale, va effettuato solo nei casi espressamente previsti nell'all. 1 al d.m. 5/2/1998; si ritiene inoltre che l'amministrazione provinciale, su richiesta dell'interessato, possa indicare i parametri significativi da ricercare fra quelli individuati nella tabella dell'all. 3, in funzione della provenienza, delle caratteristiche e dell'utilizzazione del rifiuto;
- l'analisi sui rifiuti va effettuata nei casi in cui sia necessaria a caratterizzare la composizione del rifiuto nei casi in cui tale caratterizzazione sia espressamente contemplata al punto "Caratteristiche del rifiuto" degli allegati 1 e 2; pertanto la stessa analisi non sarà richiesta qualora la descrizione del rifiuto rappresentata nei suddetti allegati sia esclusivamente merceologica.

Le analisi previste dal d.m. 5/2/1998 devono essere effettuate sul rifiuto nel caso in cui il materiale sia venuto a contatto, abbia contenuto o sia contaminato da una delle sostanze descritte nel succitato decreto ministeriale; a tale proposito si ritiene valida la dichiarazione del produttore del rifiuto nella quale viene descritto in modo chiaro il ciclo tecnologico che

ha dato origine al rifiuto e la sua provenienza.

Rifiuti sanitari

(omissis – parte non più attuale per effetto della sopravvenuta regolamentazione statale della materia)

Rifiuti Cimiteriali

L'art. 7, comma 2, lett. f), del d.lgs. n. 22/1997 classifica come urbani i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli delle lettere b), c) ed e).

Per quanto concerne le modalità di smaltimento, la carta, il cartone, la plastica, i residui vegetali, i ceri, i lumini, ecc., derivanti da operazioni di pulizia e giardinaggio devono essere smaltiti secondo le modalità previste per i rifiuti urbani.

Per i frammenti di legname, stoffa, avanzi di indumenti, ecc., vista la particolarità degli stessi rifiuti ed in attesa dell'adozione di norme tecniche da parte dello Stato, si ritiene opportuno che gli stessi debbano essere confezionati in appositi idonei contenitori e smaltiti presso impianti di termodistruzione per rifiuti, debitamente autorizzati ai sensi della vigente normativa ovvero in discariche per rifiuti urbani.

Per le parti metalliche quali zinco, ottone, piombo, ecc., si richiede la disinfezione qualora le stesse presentino rischi di pericolosità prima del successivo avvio al recupero mediante rottamazione.

Da ultimo si precisa che i rifiuti provenienti da attività di costruzione e demolizione svolte nell'ambito del cimitero debbono considerarsi rifiuti inerti (art. 7, comma 3, lett. b) del d.lgs. n. 22/1997).

(omissis)

LA GIUNTA REGIONALE

(omissis)

D E L I B E R A

- 1) di fornire i chiarimenti e gli indirizzi operativi in premessa esplicitati per la corretta applicazione, da parte dei soggetti interessati, in merito al d.lgs. n. 22/1997 ed ai successivi decreti attuativi;
- 2) di dare atto che il presente provvedimento non comporta spese a carico dell'Amministrazione regionale;
- 3) di trasmettere il presente provvedimento ai Ministeri dell'ambiente, dell'industria e della sanità, alle province del Veneto, alle altre Regioni nonché alle Associazioni di categoria maggiormente rappresentative.