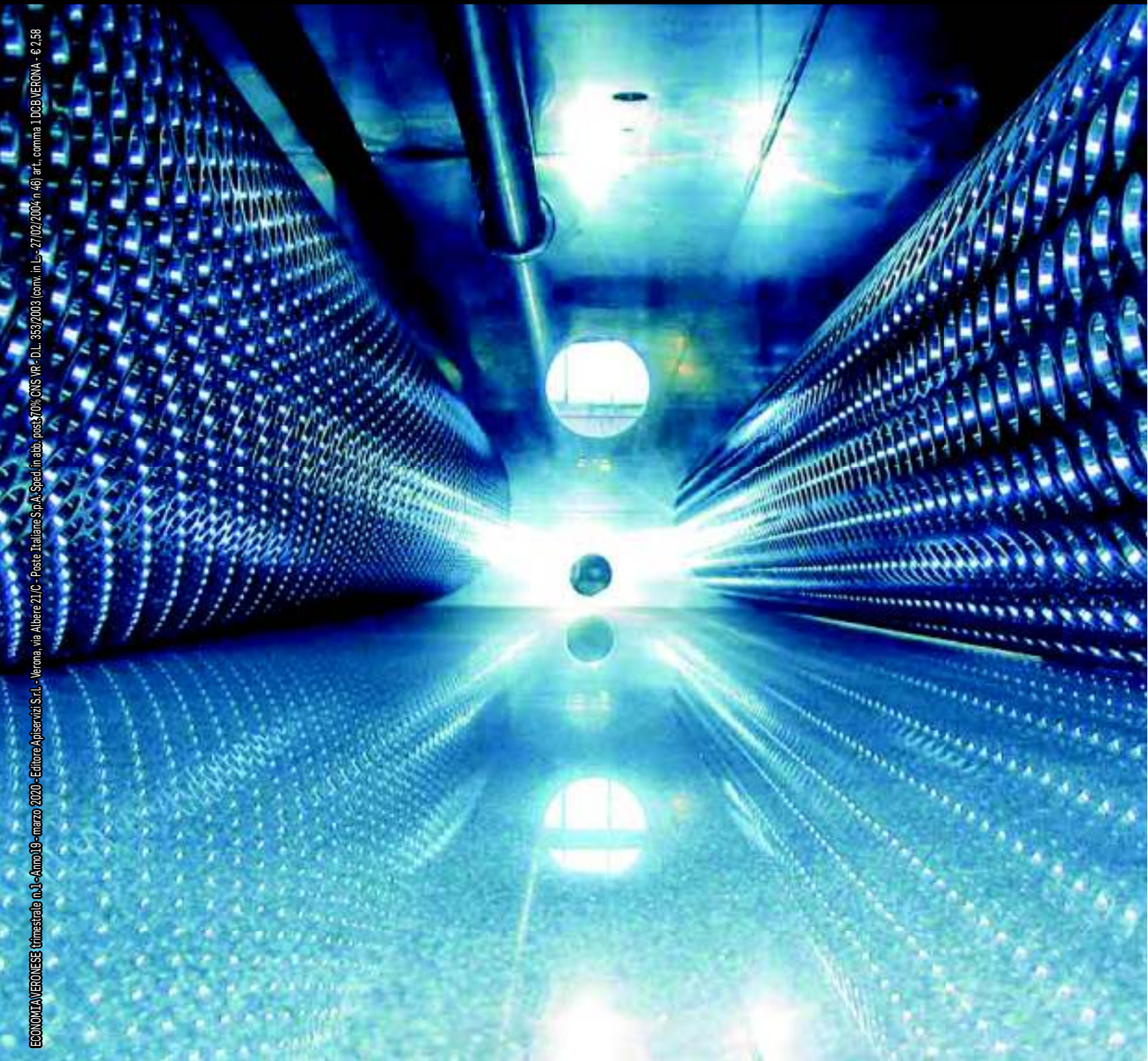


apindustria confirmiverona

ECONOMIA

veronese



ECONOMIA VERONESE (trimestrale n. 1 - Anno 19 - marzo 2020 - Editore Apiservizi S.r.l. - Verona, via Alberte 21/C - Poste Italiane S.p.A. Sped. in abb. post. 3709/CMS VR - D.L. 383/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. comma 1 DDB VERONA - € 2,50

profili • Overmade • Tipolitografia Boschetti • Transeco • Tirapelle Trasporti



Decreto “*Salva Imprese*” novità nel recupero rifiuti

Federico Peres *Avvocato*

Premessa

Nonostante l'attuazione della **circular economy** sia percepita come un obiettivo sempre più improrogabile, anche grazie ad una maggiore sensibilità collettiva verso le tematiche ambientali, l'attuale sistema economico stenta a conformarsi a quei modelli “*a rifiuto zero*” tanto auspicati. Questa difficoltà è dimostrata dalle note conseguenze di un modello insostenibile come quello attuale: continuo ed inesorabile consumo delle materie prime, filiera del recupero in affanno, discariche sature. Emblematica in tal senso è l'esperienza italiana in materia di **End of Waste**, concetto chiave dell'economia circolare che indica la **cessazione della qualifica di un rifiuto** a seguito di un procedimento di riciclo o recupero. Si tratta di una vicenda che si protrae da diversi anni, aggravatasi nel 2018 a causa di una rigida interpretazione della normativa ambientale da parte del Consiglio di Stato nonché dalle ritrosie del Legislatore

ad intervenire, una volta per tutte, per colmare le ambiguità della disciplina. Recenti interventi normativi in sede europea e nazionale fanno però registrare un passo avanti.

Un po' di storia

Per comprendere l'importanza delle ultime riforme è necessario tornare un po' indietro. La nozione di End of Waste venne introdotta in sede europea nel 2008 quando, con la c.d. **Direttiva Rifiuti 2008/98/CE**, si stabilì un criterio di priorità nella gestione dei rifiuti che vedeva al vertice la prevenzione, a seguire il recupero nelle diverse forme e solo in via residuale lo smaltimento. Al fine di raggiungere questo obiettivo, la Direttiva aveva riesaminato le stesse definizioni di recupero e smaltimento per poter così «*garantire una netta distinzione tra questi due concetti, fondata su una vera differenza in termini di impatto ambientale tramite la sostituzione di risorse naturali nell'economia e riconoscendo i potenziali vantaggi per*



l'ambiente e la salute umana derivanti dall'utilizzo dei rifiuti come risorse» (così il considerando n. 19).

Si comprende quindi il ruolo primario giocato dall'End of Waste nell'architettura della Direttiva la quale, all'art. 6, stabilisce la possibilità che un rifiu-

to possa cessare di essere tale una volta sottoposto ad una procedura di recupero, a patto però che soddisfi i criteri specifici fissati dall'Unione Europea nel rispetto di quattro condizioni (utilizzo per scopi specifici della sostanza o dell'oggetto; esistenza di un mercato; rispetto dei requisiti tecnici e degli standard di settore, assenza di impatti negativi sull'ambiente). Il Legislatore europeo era consapevole che, in attesa dell'emanazione dei suddetti specifici criteri, sarebbe stata necessaria la (temporanea) supplenza degli Stati nazionali, e così aveva previsto la possibilità in capo a questi ultimi di «decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile».

Per recepire la Direttiva Europea 2008, il decreto legislativo n. 205/2010 introdusse nel c.d. **Testo Unico Ambientale** (d.lgs. n. 152/2006) l'art. 184-ter il quale, dopo aver ripreso alla lettera il testo dell'art. 6 comma 1 della Direttiva, precisava che i criteri specifici sono stabiliti in sede comunitaria (come ricordava già la Direttiva) oppure, in mancanza, «caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'Ambiente». Al comma 3 si specificava poi che, in attesa dei criteri comunitari e dei decreti ministeriali anzidetti, continuassero in via transitoria

ad applicarsi le disposizioni di legge previgenti al d.lgs. n. 205/2010, e in particolare i Decreti Ministeriali che stabilivano le c.d. **procedure semplificate di recupero** (D.M. 5 febbraio 1998 per i rifiuti non pericolosi, il D.M. 12 giugno 2002, n. 161 per quelli pericolosi), nonché l'art. 9-bis, lettere a) e b) del d.lgs. n. 172/2008 il quale, in sintesi, permette la possibilità di definire i criteri End of Waste in autorizzazione ordinaria.

Il complesso reticolato normativo e la non chiara formulazione di alcune disposizioni di legge hanno creato un ampio dibattito negli anni successivi al d.lgs. n. 205/2010 **circa la possibilità o meno di poter dettare criteri End of Waste all'interno delle autorizzazioni ordinarie al recupero di rifiuti**. La questione può essere così riassunta. In ragione dei pochi regolamenti europei e decreti ministeriali emanati nel corso degli anni (solo tre Regolamenti comunitari per i rottami metallici, di vetro e di rame; tre decreti ministeriali relativi, rispettivamente, ai combustibili solidi secondari, al conglomerato bituminoso e ai prodotti assorbenti per la persona - PAP), diverse Amministrazioni hanno cercato di colmare questo vuoto normativo dettando i criteri End of Waste in sede di rilascio dell'autorizzazione ordinaria. Questa prassi, apparentemente confortata dalla disposizione transitoria di

cui al terzo comma dell'art. 184-ter, è stata contrastata da alcune Regioni o Province che ritenevano di non avere il potere di dettare alcun criterio.

Questa contrapposizione, che stava bloccando la filiera del recupero, venne superata da un'importante **circolare ministeriale** (n. 10045/2016) con cui il Ministero dell'Ambiente precisò che «*in via residuale, le Regioni – o gli enti da queste individuati – possono, in sede di rilascio dell'autorizzazione prevista agli articoli 208, 209 e 211, e quindi anche in regime di autorizzazione integrata ambientale (AIA), definire criteri EoW previo riscontro della sussistenza delle condizioni indicate al comma 1 dell'articolo 184-ter, rispetto a rifiuti che non sono stati oggetto di regolamentazione dei succitati regolamenti comunitari o decreti comunitari*».

Ebbene, l'orientamento ministeriale, confortato peraltro anche in giurisprudenza (TAR Veneto, sent. n. 1422/2016), venne tuttavia ribaltato con la **sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/2018**, secondo cui in assenza di una determinazione a livello comunitario dei criteri di cessazione della qualifica di rifiuto, solo lo Stato membro può decidere caso per caso in conformità all'art. 6 della Direttiva Rifiuti, senza poter delegare tale competenza alle Amministrazioni locali, trattandosi di materia riservata allo Stato anche al fine di garantire uniformità applicativa territoriale. Questa pronuncia determinò grave incertezza tra gli operatori, colpendo in particolare la filiera del rifiuto su tutto il territorio nazionale e richiedendo quindi un celere intervento del Legislatore, intervento che è arrivato un anno dopo. Ed invero, dopo diversi tentativi non andati in porto, solo nel giugno 2019, con il Decreto c.d. **“Sblocca Cantieri”** (D.L. n. 32/2019, convertito con L. n. 55/2019), il Parlamento ha messo mano all'art. 184-ter, e nello specifico nella parte relativa al regime transitorio di cui al comma 3. Si è trattato tuttavia di una modifica non all'altezza delle aspettative, che ha sì riconosciuto alle Amministrazioni



ni periferiche la possibilità di dettare criteri End of Waste nelle autorizzazioni, ma limitandola alle disposizioni previste dai risalenti Decreti per le procedure di recupero semplificate, evidentemente non più attuali e incapaci di rispondere a quelle imprese che proponevano metodiche e tecnologie più moderne non contemplate dai suddetti Decreti.

Il Decreto Salva Imprese del settembre 2019

La situazione si è recentemente sbloccata grazie a due importanti interventi. Il primo, in sede europea, è consistito nella modifica da parte della nuova Direttiva 2018/851/UE dell'articolo 6 della Direttiva del 2008. L'intervento normativo ha finalmente fatto chiarezza nel panorama comunitario permettendo alle autorità competenti di procedere ad una decisione caso per caso in difetto di criteri europei o nazionali. In ambito nazionale, il recente Decreto "Salva Imprese" (Decreto Legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito in legge da L. n. 128/2019) **sembra aver definitivamente risolto il problema** circa la possibilità di dettare in sede autorizzatoria criteri End of Waste in assenza di norme specifiche adottate dall'Unione Europea o da parte del Ministero. In particolare, il Decreto è intervenuto radicalmente sulla formulazione dell'art. 184-ter d.lgs. n.152/2006, riscrivendo il comma 3 e prevedendo ora che in mancanza di criteri specifici comunitari o nazionali le autorizzazioni ordinarie, sperimentali e integrate per lo svolgimento di operazioni di recupero siano rilasciate o rinnovate nel rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 6 comma 1 della Direttiva Rifiuti e sulla base di «*criteri dettagliati, definiti nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori*».

Insomma, ritorna in capo alle Amministrazioni competenti sul territorio la possibilità di definire in sede autorizzativa i criteri caso per caso, a patto tuttavia che questi criteri includano:

a) materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell'operazione di recupero;



sibili ai fini dell'operazione di recupero;

b) processi e tecniche di trattamento consentiti;

c) criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto ottenuti all'operazione di recupero in linea con le norme di prodotto applicabili, compresi i valori limite per le sostanze inquinanti, se necessario;

d) requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo della qualità, l'automonitoraggio e l'accreditamento, se del caso;

e) un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.

Il Decreto ha poi previsto un **procedimento amministrativo per la verifica e il controllo** da parte delle Agenzie e del Ministero sulla conformità da parte delle aziende a quanto imposto in autorizzazione e alle condizioni europee sopra menzionate che rende nuovamente il sistema affatto snello e pro-imprese. Non sono mancate le critiche, giusto per farsi un'idea, questo dovrebbe essere, in sintesi, il procedimento introdotto: una volta rilasciata l'autorizzazione contenente i criteri End of Waste caso per caso, l'Amministrazione comunica entro 10 giorni all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) i nuovi provvedimenti autorizzati, riesaminati o rinno-

vati. L'ISPRA (o, se delegata, l'ARPA competente) effettua controlli a campioni in contraddittorio con il soggetto interessato in merito alla conformità delle modalità operative e gestionali degli impianti, concludendo il procedimento di controllo entro 60 giorni e comunicando gli esiti della verifica al Ministero dell'Ambiente. Quest'ultimo, entro ulteriori 60 giorni, adotta proprie conclusioni, motivando l'eventuale mancato recepimento degli esiti dell'istruttoria e li trasmette all'autorità competente, la quale avvia a sua volta un procedimento finalizzato all'adeguamento degli impianti da parte del soggetto interessato a quanto stabilito dal Ministero. In caso di mancato adeguamento, dispone la revoca dell'autorizzazione e ne dà tempestiva comunicazione al Ministero. Se l'Amministrazione, dopo aver ricevuto dal Ministero le conclusioni sull'istruttoria, non conclude il procedimento, il Ministero stesso può sostituirsi a questa anche attraverso un commissario *ad acta*.

È dunque evidente che, in caso di controllo a campione, l'azienda che intende avviare un sistema di recupero rifiuti (e contribuire così all'attuazione dell'economia circolare) dovrà purtroppo attendere lo svolgimento di questa lunga istruttoria e mettersi in relazione con tutti i diversi soggetti istituzionali coinvolti.

Due passi avanti e uno indietro.●