



CONFINDUSTRIA

Osservazioni su Circolare
ministeriale recante “Linee guida
per la gestione operativa degli
stoccaggi negli impianti di
gestione dei rifiuti e per la
prevenzione dei rischi” del 15
marzo 2018

Marzo 2018

Premessa

Con nota prot. n. 0004064 del 15 marzo 2018, la Direzione Generale per i rifiuti e l'inquinamento del Ministero dell'ambiente, ha pubblicato la Circolare ministeriale recante *Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi*.

In merito alla sopracitata Circolare, pur apprezzando, come sempre, il lavoro svolto dal Ministero nel fornire chiarimenti ed interpretazioni efficaci agli operatori del sistema, si rappresenta che sono state riscontrate diverse criticità, *in primis* di natura giuridica. Nello specifico, e prima ancora di entrare nel dettaglio con considerazioni più puntuali, si segnala che molti dei contenuti costituiscono, più che delle "linee guida, delle vere e proprie prescrizioni che non possono essere disciplinate da una Circolare interpretativa e, in questo caso, avrebbero suggerito la formula di un regolamento di attuazione per essere implementate nell'ordinamento. Le circolari amministrative, infatti, appartengono al novero delle cosiddette "norme amministrative interne", la cui caratteristica essenziale è la loro efficacia limitata. Il fondamento del potere di emanarle va, infatti, rinvenuto non nella legge, ma nel generale principio di autorganizzazione delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, è necessario ribadire che *"...le circolari amministrative sono atti diretti agli organi e uffici periferici ovvero subordinati, che non hanno di per sé valore normativo o provvedimentale. "Ne consegue che tali atti non rivestono una rilevanza determinante nella genesi dei provvedimenti che ne fanno applicazione". Inoltre, è evidente che tali atti di indirizzo interpretativo non sono vincolanti per i soggetti estranei all'amministrazione, mentre, per gli organi destinatari esse sono vincolanti solo se legittime, potendo essere disapplicate qualora siano contra legem. (C. Stato, sez. IV, 27-11-2000, n. 6299)".*

Inoltre, si sottolinea come alcuni contenuti della circolare riguardino materie che non sono di stretta competenza del Ministero dell'Ambiente,

ma più propriamente del Ministero della Salute o del Ministero dell'Interno (vd. considerazioni su paragrafo 4 in merito alla prevenzione degli incendi e la sicurezza sul lavoro).

Quanto sopra appare assorbente di qualsivoglia altra considerazione di merito: si chiede di valutare il ritiro della circolare e l'apertura di un tavolo di lavoro con la partecipazione degli stakeholder per la condivisione delle misure da adottare.

Tanto premesso, in via subordinata si rappresentano di seguito le criticità della Circolare *de quo*.

Considerazioni Puntuali

Stoccaggi asserviti al produttore

Si ritiene opportuno chiarire l'esclusione degli stoccaggi asserviti al produttore dal campo di applicazione della circolare, qualunque ne risulti il contenuto opportunamente rivisto.

Infatti, in coerenza con la *ratio* della circolare, questa sembra indirizzata a disciplinare esclusivamente le situazioni di stoccaggio intermedio eseguiti da operatori del settore autorizzati alla gestione di rifiuti prodotti da terzi e, pertanto, si ritiene necessario esplicitare che il testo non si applica a situazioni differenti.

In aggiunta, la richiesta di escludere dal campo di applicazione gli stoccaggi asserviti al produttore è ulteriormente supportata dal fatto che questi operano in condizioni particolari rispetto agli intermedi, in quanto:

- non ricevono rifiuti da terzi;
- il produttore ha una maggiore conoscenza dei propri rifiuti;
- si tratta di stoccaggi autorizzati legati generalmente ad attività industriali complesse, sottoposte a regimi di controllo interni ed esterni ai sensi della disciplina sulla sicurezza e l'antincendio.

Par 3 – Prestazione delle garanzie finanziarie

La circolare prevede che le garanzie finanziarie vadano a coprire anche il rischio d'incendio quando, ad oggi, vengono di norma (ed in assenza dei previsti e mai emanati criteri di competenza statale; v. art. 195, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 152/2006) correlate esclusivamente sulle quantità e tipologie di rifiuti stoccati ed ai costi del loro recupero o smaltimento. In aggiunta, non viene specificata né la metodologia con cui effettuare la stima e quantificare il rischio d'incendio, né quale figura dovrebbe essere deputata a farlo, trattandosi, nelle intenzioni della circolare, non di imporre (ammesso che lo si possa fare con una circolare) una copertura assicurativa, ma la prestazione di una garanzia finanziaria, evidentemente di carattere fideiussorio (e parimenti non imponibile con circolare), il cui ammontare dovrebbe essere “commisurato” per l'appunto al “rischio di incendio”.

Inoltre, non è possibile disciplinare l'estensione delle garanzie finanziarie anche agli impianti che operano in procedura semplificata attraverso l'utilizzo di una circolare, in quanto tale eventualità non è prevista in primo luogo dalla legge (vd. premessa), nonostante sia prevista già in molte regioni. La garanzia finanziaria – da determinarsi secondo criteri che lo Stato ha per il momento determinato solo per le attività soggette ad iscrizione all'Albo gestori – è, infatti, attualmente sicuramente prevista da norme statali per gli impianti sottoposti ad autorizzazione (art. 208, comma 2, lett. c), e comma 11, lett. g), del d.lgs. n. 152/2006), oltre che per le attività sottoposte ad iscrizione all'Albo. Astrattamente non si può escludere che, in attuazione dell'art. 195, comma 2, lett. g), del 152/2006, lo Stato non la possa prevedere anche per gli impianti operanti in regime semplificato, ma, eventualmente, solo con regolamento (ai sensi del comma 4 del citato art. 195) e non con circolare, accodandosi a quanto (pur non avendone le potestà) alcune regioni hanno statuito.

Par. 4 -La prevenzione del rischio negli impianti di gestione dei rifiuti

Il paragrafo detta puntuali disposizioni in materia di prevenzione dagli incendi e di sicurezza sul lavoro, nonostante per tale materia vi siano già normative ampiamente dettagliate. In particolare, si fa riferimento soprattutto al d.lgs. n. 81 del 2008 per la sicurezza sul lavoro e al D.P.R. n. 151 del 2011 per la prevenzione incendi.

Pertanto, le prescrizioni riportate nel paragrafo in esame rischiano di sovrapporsi con quelle della normativa vigente e creare incertezza nelle azioni che i gestori devono attuare al fine di prevenire situazioni pericolose e tutelare la sicurezza dei lavoratori.

A titolo meramente esemplificativo, può essere utile fare riferimento al passaggio in cui la Circolare in esame afferma che *“il personale nell'impianto deve essere adeguatamente formato, anche in relazione al contrasto del rischio incendio, di modo da svolgere le specifiche attività nel pieno rispetto delle norme di sicurezza sotto la supervisione di un direttore operativo cui spetta un ruolo di controllo generale”*. In merito, a parte la nuova figura del “direttore operativo”, si evidenzia che le norme sulla sicurezza del lavoro già prevedono una specifica formazione per la squadra di emergenza, con un apposito piano che deve individuare un coordinatore per gestire tali situazioni. Pertanto, il tutto è già regolato e, se non adeguatamente attuato, debitamente sanzionato.

Inoltre, sul passaggio in cui si fa riferimento ai *“bacini a tenuta per contenimento di eventuali sversamenti in fase di movimentazione dei contenitori”*, si segnala che non è normalmente possibile e comunque risulta problematico dotare i contenitori (ossia, presumibilmente, cisterne mobili, taniche, fusti) di bacini di contenimento durante la fase di movimentazione. Infatti, quest'ultimi, che attualmente sono previsti esclusivamente per i serbatoi fissi, possono al massimo essere pretesi per contenitori mobili solo quando i serbatoi sono in fase statica di deposito.

Par. 5 – Prescrizioni generali da richiamare negli atti autorizzativi

La circolare specifica che nel caso in cui vi sia un impianto non subordinato ad un procedimento autorizzativo, spetta comunque

all'autorità competente l'adeguamento della modulistica di autocertificazione che il gestore deve presentare insieme all'istanza di inizio attività (il caso considerato è quindi quello degli stoccaggi eserciti in regime semplificato). Si ritiene che tale prescrizione non sia legittima, oltre che per le assorbenti ragioni in premessa, anche in quanto estende la possibilità di adottare atti amministrativi semplicemente attraverso un'integrazione della modulistica, in contrasto con i principi generali dell'ordinamento.

Par. 5.2: - Organizzazione e requisiti generali degli impianti in cui vengono effettuati gli stoccaggi di rifiuti

Diversi punti del paragrafo 5.2 fanno riferimento alle superfici con caratteristiche di impermeabilità, ma, allo stato attuale, si segnala che non esiste alcuna norma, o circolare, linea guida o norma UNI, che indichi in quale modo è possibile ottenere una pavimentazione impermeabile. Solitamente, nell'operatività si parla di l'utilizzo di una membrana in polietilene conforme alla norma UNI 10567:2011, ovvero cemento rinforzato, oppure si utilizzano resine specifiche.

Pertanto, si ritiene opportuno che vengano indicati esempi pratici ed operativi su come realizzare le suddette superfici impermeabili.

Sempre con riferimento al paragrafo 5.2, in merito al passaggio in cui si riporta che *“i contenitori dei rifiuti devono essere opportunamente contrassegnati con etichette o targhe riportanti la sigla di identificazione che deve essere utilizzata per la compilazione dei registri di carico e scarico”*, si evidenzia che, com'è noto, i dati da inserire nei registri di carico e scarico sono disciplinati dal D.M. n. 148 del 1998 del Ministero dell'Ambiente, il quale nulla prevede in merito alle sigle identificative dei contenitori.

Inoltre, sempre con riferimento al paragrafo 5.2, quando si prescrive che i serbatoi di rifiuti liquidi *“devono possedere sistemi di captazione degli eventuali sfiati, che devono essere inviati ad apposito sistema di abbattimento”*, non si tiene in considerazione la circostanza per cui

l'obbligo di convogliamento e di abbattimento di determinate emissioni in atmosfera è già regolamentato dalla parte V del d.lgs n. 152 del 2006.

Pertanto, quando si fa riferimento ai serbatoi liquidi in relazione al fatto che questi debbano essere provvisti di un bacino di contenimento, non viene richiamata l'attuale disciplina che regola tali apparecchiature, ossia la Deliberazione interministeriale del 27 luglio 1984, la quale prevede che più serbatoi possono stare entro un unico bacino di contenimento della dimensione pari ad un terzo della capacità complessiva dei serbatoi e comunque pari alla capacità del serbatoio più grande (punto 4.1.2 della deliberazione), e non pari al 110% del volume del serbatoio più grande come, al contrario, riporta la circolare in esame.

Infine, si ritiene che la prescrizione secondo cui i depositi di rifiuti infiammabili devono essere sottoposti a certificato di prevenzione incendi (CPI), secondo quanto previsto dal Decreto del Ministero dell'Interno 4 maggio 1998 (il quale, si segnala, è stato superato e l'attuale riferimento in materia è il D.P.R. n. 151 del 2011), vada a sovrapporsi alla normativa relativa ai depositi di combustibili, i quali, com'è noto, sopra determinate soglie dimensionali, devono già essere in possesso del CPI.

Par. 5.3 – Impianti tecnologici e sistemi di protezione e sicurezza ambientale

La circolare, inoltre, dispone che in fase di progettazione e di successivo esercizio, in tutti gli impianti di gestione dei rifiuti, sia previsto “*un impianto di videosorveglianza, possibilmente con presidio h24*”. Tale prescrizione, però, non tiene in considerazione le norme stringenti in materia di videosorveglianza dei luoghi in cui sono presenti lavoratori. Si ricorda, pertanto, che tali soggetti sono tutelati, *in primis*, dallo statuto dei lavoratori oltre che, comunque, dalla specifica normativa sulla privacy.

Par. 6 – Modalità di gestione

Con specifico riferimento alle verifiche di idoneità per i direttori tecnici previste dal D.M. n. 120 del 2014, alle quali la Circolare fa espresso riferimento, si sottolinea che le sopracitate verifiche devono essere superate dal responsabile tecnico per le imprese che esercitano attività sottoposte all'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali, tra le quali però non rientrano le attività di stoccaggio dei rifiuti, ma solo quelle relative al trasporto, intermediazione, bonifica amianto e siti contaminati.

Inoltre, il d.lgs. n. 152 del 2006 prevede la figura del “responsabile tecnico” solo per attività soggette all'iscrizione all'Albo.

Par. 6.1 – Modalità e accorgimenti operativi e gestionali

In questo caso, si fa riferimento in particolare al passaggio in cui si riporta che “è vietato miscelare categorie diverse di rifiuti pericolosi di cui all'allegato G alla Parte Quarta del d.lgs. 152/06”. Per tale estratto si evidenzia che l'allegato G alla Parte Quarta del Codice dell'Ambiente è stato abrogato e non più in vigore.

Tra le responsabilità del direttore tecnico, la circolare riporta, tra le altre, quella di assicurare che le altezze di abbancamento dei rifiuti non superino i 3 metri di altezza al fine di garantirne la stabilità. Tale prescrizione risulta problematica in quanto si va ad imporre un'altezza unica senza tenere in considerazione la tipologia di rifiuti coinvolti.

La medesima criticità si riscontra nel punto successivo in cui la circolare riporta che i fusti e le cisternette contenenti rifiuti non devono essere sovrapposti per più di 3 piani. Infatti, anche in questo caso non è chiaro se tale prescrizione vale indistintamente per ogni tipologia di rifiuto.

Sempre con riferimento al paragrafo 6.1, la circolare impone un limite temporale allo stoccaggio delle singole partite in ingresso all'impianto e lo fissa in 6 mesi per i rifiuti non pericolosi stoccati in R13 e 12 mesi per i rifiuti, sia pericolosi che non (la circolare non lo specifica per cui si presume che si sta facendo riferimento ad entrambe le classificazioni), in D15.

Su questo punto, non si comprende il criterio con cui sono stati fissati i termini massimi di permanenza del rifiuto all'interno dell'impianto, in quanto non previsti da alcuna norma e, in caso, da determinarsi in fase di autorizzazione da parte della autorità competente sulla base delle caratteristiche dei rifiuti e dell'impianto e delle quantità in gioco.

Inoltre, il divieto di cessione dei rifiuti da un impianto di stoccaggio R13 ad un successivo impianto R13 al momento è previsto solo in alcuni casi specifici, previsti dal D.M. 5 febbraio 1998, e, di conseguenza, estenderlo a tutte le tipologie di rifiuti in uscita da impianti di stoccaggio risulta essere estremamente limitante per le imprese.

Par. 7 – Controlli

Infine, con riferimento alle attività di controllo, si evidenzia come non siano stati riportati, all'interno dei gruppi deputati a tali attività, i tecnici della prevenzione delle ASL, competenti nel sanzionare le violazioni in materia di sicurezza del lavoro, nonché i Vigili del Fuoco, i quali, com'è noto, hanno la primaria competenza sulla prevenzione degli incendi.