

## La Messa in riserva di rifiuti.... questa sconosciuta (\*)

di SILVANO DI ROSA (\*\*)  
Consulente Legale Ambientale

### SOMMARIO

*Premessa; – 1. – La Messa in riserva nel decreto Ronchi ; – 2. – La Messa in riserva nel D.M. 5 febbraio 1998; – 3. – Attività di recupero completo ?; – 4. – Un chiarimento dovuto; – 5. – I casi concreti; – 6. – La definizione; – 7. – Conclusioni.*

### **Premessa**

Reduci da un periodo di «pausa» dedicato a *prender fiato e meditare*<sup>1</sup>, dopo aver dettagliatamente analizzato l'*utilizzazione diretta* degli *scarti e residui* – soluzione “temporaneamente” lasciata in sospenso – ci apprestiamo ad iniziare un'altra “scarpinata” fiancheggiando, stavolta, le pendici della **messa in riserva** di rifiuti. Fin dai primi passi, mossi ai piedi del declivio, appare evidente l'approssimarci ad una fattispecie della quale non esiste una specifica definizione nell'ambito della normativa vigente in materia di gestione rifiuti. Questo elemento offre già, da solo, lo spunto per una dissertazione che – al di là degli aspetti teorici – potrebbe risultare utile ad individuare una soluzione concreta per chi – di fronte al bivio – si ponga, o si sia già posto, “il problema” di scegliere quale delle due strade imboccare: la via della *utilizzazione diretta* degli scarti, oppure quella del loro *recupero*. Diciamo che, con la lena del maratoneta, potremmo metterci in cammino su di una ragionevole “*via di mezzo*” (non per questo da tacciare di mediocrità) senza, ovviamente, la pretesa di maneggiare verità inconfutabili o assolute; ...tutt'altro!!

### **La Messa in riserva nel decreto Ronchi**

Come appena accennato, il D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, **non** fornisce – in maniera diretta – una «definizione» di **messa in riserva**; tant'è che manca – anche all'art. 6, rubricato: *definizioni* – un brano dedicato esplicitamente a tale fattispecie. Nonostante tutto sembra ugualmente possibile ricavarcela – in maniera indiretta – partendo dall'altra definizione, quella di “stoccaggio”, presente alla lettera *l*) dello stesso articolo 6, dove per **stoccaggio** deve/può anche intendersi:

«le attività di recupero consistenti nelle operazioni di *messa in riserva* di materiali di cui al punto R13 dell'allegato C».

Innanzitutto – oltre a denotare subito che le *operazioni di messa in riserva R13* sono *attività di recupero* – occorre porre l'accento su come, nella predetta definizione, ci si riferisca alla *messa in riserva* come ad un elemento “composito”, in quanto caratterizzato (**non** da *una* ma) da più “operazioni”. L'impiego di termini volti “al plurale” ha una particolare rilevanza che ci aiuta nell'intento, postoci, di estrapolare la definizione – inizialmente – indicata come mancante, argomentando proprio da quella poco sopra riportata.

In tal senso ed a tale scopo, a nostro avviso, la **messa in riserva** deve/può, intanto, considerarsi e qualificarsi come:

---

<sup>1</sup> Vds. Di Rosa Silvano, *Utilizzazione diretta di scarti e residui: vera avventura in una strada tutta curve e salite*, in *Rivista Ambiente*, La Tribuna, 2001, fasc. n. 11 .

un *insieme di operazioni*, che costituiscono attività di recupero (di rifiuti), rientrante nella definizione di *stoccaggio*.

Riproponiamo, all'attenzione di chi ci segue, un'evidenza che, ai nostri occhi, appare a dir poco incontrovertibile: «quando il legislatore utilizza il termine *messa in riserva* **non** intende per niente, con esso, individuare una *singola fase* di mero stoccaggio o deposito (inteso come stazionamento, più o meno confinato, di materiali in un certo luogo) !!!». E qui ci rendiamo conto di essere già in piena “rotta di collisione” con autorevoli interpretazioni del tutto antitetiche<sup>2</sup>. Questo non ci impedisce di proseguire l'itinerario programmato – del tutto convinti ma, ovviamente, pronti a *venire a Canossa* – evidenziando come, nel decreto legislativo, l'uso del plurale (“operazioni di” *messa in riserva*) escluda, di per sé, che si tratti di un “mero stoccaggio”. Se così non fosse, sarebbe stato sufficiente impiegare la locuzione: “la *messa in riserva* di rifiuti” (da intendersi, in tal caso, effettivamente come semplice deposito o stoccaggio di rifiuti). E' persino banale, infatti, far risaltare che il “mero deposito” debba – per forza – considerarsi come una “singola” operazione, comunque venga effettuato; tanto che, ammesso (per pura ipotesi) e non concesso, se fosse vera (ma non lo crediamo!) l'equazione «*messa in riserva* = *deposito*», l'uso del plurale sopra richiamato (“operazioni” e “le” attività di recupero) dovrebbe considerarsi del tutto improprio, casuale, se non – addirittura – sbagliato. La realtà dei fatti, però, ci viene incontro a braccia aperte, dimostrando a noi – come a chiunque altro – che non sussiste alcuno *sbaglio*, dato che, nell'ambito di un *centro* di *messa in riserva*, è effettivamente normale e scontato (oltre che normativamente previsto) lo svolgimento di tutta una serie di **operazioni** (al plurale !!) che – connesse, funzionali e/o attinenti al recupero dei rifiuti – esorbitano nettamente da quella che abbiamo qualificato come “fase di mero deposito” (nel senso di semplice accumulo e conservazione). Operazioni che, proprio per questo, possono e/o debbono considerarsi – pur se soltanto in alcuni casi ed a determinate condizioni – come vere e proprie *attività di recupero*. Ma di questo vedremo poco appresso.

### **La Messa in riserva nel D.M. 5 febbraio 1998**

Un'ulteriore conferma della “natura composita” del termine *messa in riserva* ci giunge anche dal D.M. 5 febbraio 1998 «*Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22*»; ma, a tal riguardo, occorre anteporre una precisazione preliminare, che ci presenta tale strumento come “*mal visto*” a livello europeo<sup>3</sup>. Lo ricorda – e sembra giusto citarlo – l'autorevole voce del Dott. Marco Onida (esperto di diritto comunitario – Commissione U.E.) che, nel contesto di un recente e proficuo convegno A.N.E.A.<sup>4</sup>, ha sottolineato come – in forza del principio cardine dell'ordinamento della U.E., sulla cui scorta si ha una “supremazia del diritto comunitario su quello nazionale interno” – una direttiva comunitaria sufficientemente chiara, precisa e dettagliata (nei cui riguardi non si possano lamentare problemi interpretativi) limita fortemente la libertà degli Stati membri, i quali – anche in assenza di un atto di recepimen-

<sup>2</sup> Rubrica DOMANDE-RISPOSTE del sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com), quesito n° 163.

<sup>3</sup> Vedasi Di Rosa Silvano, *Utilizzazione diretta di scarti e residui: vera avventura in una strada tutta curve e salite*, cit., con particolare riguardo alla parte terminale della sezione rubricata «Limiti e dubbi sulla soluzione individuata», dove viene ricordato come il D.M. in questione sia stato definito come “troppo vago”, privo della necessaria precisione per quanto concerne le “quantità” di rifiuti al di sotto delle quali sia possibile ricorrere alle *procedure semplificate*, arente in termini di “chiara individuazione” dei tipi di rifiuti sottoponibili a tali *procedure derogatorie*, errato nel definire tra le “attività di recupero” alcune operazioni che non potrebbero essere considerate tali a pieno titolo (il che escluderebbe le sostanze derivanti da queste operazioni dal regime dei rifiuti).

<sup>4</sup> Workshop ANEA «*Veicoli fuori uso: rifiuti pericolosi?*», 26 ottobre 2001, Milano.

to/ratifica – possono fare ben poco perché questa non risulti direttamente applicabile nel proprio territorio. Tanto è vero che, se c'è una norma del diritto nazionale che si discosta o contrasta con quella comunitaria (al di là di come ciò dia adito a possibili procedure di infrazione), oggi come oggi, è proprio il giudice nazionale – come primo garante del diritto comunitario – ad avere l'obbligo di disapplicarla a favore della seconda<sup>5</sup>. In tal senso, e veniamo al dunque, il Dott. Onida ricordava come l'Italia, con il D.M. 5 febbraio 1998, abbia dato attuazione ad una legittima possibilità di deroga al regime autorizzatorio previsto a livello europeo, ma non in misura conforme alla direttiva comunitaria di riferimento; tanto da dover considerare tale decreto “*in bilico su un'erta pendice*”.

Ciò costituisce l'ennesimo ed autorevole elemento di conferma circa l'evanescenza che attualmente caratterizza la *certezza del diritto* in materia: “*Che vi sia ciascun lo dice, dove sia nessun lo sa*”... Eh sì, tale certezza è proprio come l'Araba fenice; tutti ne parlano, molti la desiderano, pochi la proclamano, ... chi è che può dirsene custode ??

Tuttavia, non avendo intenzione di soccombere sotto il peso delle afflizioni e dovendo – necessariamente – vivere l'oggi con i piedi per terra, senza attendere la manna dal cielo, né tantomeno fare come l'asino di Buridano<sup>6</sup>, risulta necessario schierarsi con decisione e, tornando ad affrontare il tema in esame momentaneamente lasciato in disparte, prendere posizione al riguardo. In tal senso, con lo spirito di chi opta per i *piccoli ormecci* (quelli alla portata di molti) ed i modesti traguardi della vita di tutti i giorni, dobbiamo evidenziare – ferme le riserve anzidette – che, al momento, il decreto 5 febbraio 98 è vigente a tutti gli effetti e – per quanto con la debita cautela – ci consente di far risaltare (nonostante anch'esso sia privo di qualsiasi definizione di *messa in riserva*) come, in corrispondenza del proprio art. 7.2, ci si riferisca a: “il deposito **per**” la messa in riserva.

Con l'uso di tale preposizione (per) si apre un nuovo scenario, ma il tema di fondo (se vogliamo, ...il titolo dell'*opera*) è sempre lo stesso, e non fa altro che convalidare ulteriormente come, in un *centro di messa in riserva*, esista **anche** (ma non soltanto!!) una *fase di deposito*; cui, però, si accompagnano (*rectius*: possono accompagnarsi) varie operazioni che, per quanto elementari, dovrebbero potersi – almeno in parte ed a certe condizioni – qualificare come vere *attività di recupero*. L'uso del condizionale costituisce una sorta di cintura di sicurezza, una specie di *air-bag* obbligatorio, del cui impiego, più avanti, ne potremo vedere meglio la ragione.

Intanto non possiamo esimerci dal mettere in risalto come, anche al successivo comma 3 dello stesso art. 7<sup>7</sup>, non si faccia altro che rinnovare il concetto di *messa in riserva* intesa come “momento complesso” della gestione dei rifiuti (tale, in quanto caratterizzato da più *operazioni*). Quest'ultima *traccia* normativa, per di più, chiarisce che le *operazioni di messa in riserva* possono essere effettuate sia presso impianti in cui si svolgono “**anche**” operazioni di recupero identificate con i codici da R1 a R9, sia presso impianti (veri e propri autonomi *centri di messa in riserva*) in cui – non si svolgono queste ultime operazioni ma– si svolgono “**solo**” le *attività di recupero* individuate con il codice R13.

<sup>5</sup> Salvo l'esistenza delle cosiddette *zone grigie* in cui ricadono i casi di non palese interpretazione di norme comunitarie risolvibili con un *meccanismo* che consente, nell'arco di anni, di avere una interpretazione autentica da parte della Corte di Giustizia Europea

<sup>6</sup> Che, *incerto* fra due fasci di fieno, morì di fame!

<sup>7</sup> Nello stabilire (pur se riferendosi ai rifiuti infiammabili e putrescibili) quale sia la condizione (costituita da limiti quantitativi e temporali di deposito) per poter applicare la *procedura semplificata* a quelle “**operazioni di messa in riserva**” effettuate presso gli impianti dove si svolgono esclusivamente le *operazioni di recupero* identificate con il codice **R13**

Riflettendo attentamente su tale precisazione si deduce, parimenti, un altro importante elemento; il quale ci consente di affermare che le operazioni di *messa in riserva* – per quanto *attività di recupero*– sono fattispecie **diverse** dalle (o quantomeno non necessariamente coincidenti con le) *operazioni di riciclaggio e recupero di cui ai punti da R1 a R9 dell'allegato C* al decreto Ronchi. D'altronde è proprio quest'ultimo decreto, al proprio art. 33, comma 12 *bis*, a stabilire che:

«**le operazioni di messa in riserva** dei rifiuti ...*omissis*... sono sottoposte ...*omissis*... solo se effettuate presso l'impianto dove avvengono **le operazioni di riciclaggio e di recupero** previste ai punti da R1 a R9 dell'allegato C ».

Quindi è evidente come non sia impossibile una distinzione fra quelle tipiche della *messa in riserva* [R13] e le altre *operazioni di riciclaggio e recupero* di cui ai punti da R1 a R9 (dell'allegato C al decreto n. 22/97); arrivando, provocatoriamente, a sostenere – per quanto si tratti sempre di operazioni di recupero, nel cui ambito si permane – che: una cosa sono le *operazioni di messa in riserva* [R13] ed altra cosa sono le *operazioni di riciclaggio e recupero* di cui ai punti da R1 a R9.

Non possiamo fare a meno di ritardare ulteriormente il momento delle conclusioni, dovendo dare spazio anche ad alcune interessanti considerazioni circa quanto statuito con il successivo comma (12 *ter*) dello stesso articolo; dove si stabilisce che:

«fatto salvo quanto previsto dal comma 12 bis le norme tecniche di cui ai commi 1, 2 e 3<sup>8</sup> 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».

Tramite quest'ultima disposizione – oltre a poter evidenziare che i *centri di messa in riserva* devono avere precise caratteristiche impiantistiche – si ha un'ulteriore riprova del fatto che le *operazioni di riciclaggio e di recupero individuate ai punti da R1 a R9* possono essere effettuate presso «impianti» la cui localizzazione **non coincide necessariamente** con quella dei “*centri di messa in riserva*”; tanto da andare a ribadire, implicitamente, che quella sorta di operazioni sono, in fondo, fattispecie **non obbligatoriamente coincidenti** con le *operazioni di messa in riserva*. **Queste ultime**, viceversa (diversamente dalle altre!!), sono inevitabilmente effettuate – ove e se previste – presso gli omonimi “*centri*” (non altrove!!!) e **sono direttamente individuate ed identificate** – per il tramite del codice **R13** – proprio **nel contesto degli allegati del DM 5 febbraio 1998**.

### **Attività di recupero completo ?**

Abbiamo inizialmente affermato che – a determinate condizioni ! – le *operazioni di messa in riserva* [R13] (da distinguere – adesso possiamo dirlo ! – rispetto a quelle di riciclaggio e recupero [R1-R9]), a nostro avviso, possono essere considerate *vere e proprie attività di recupero “completo”*. Si tratta di un'affermazione molto “forte”, tanto che su questa equiparazione le divergenze non mancheranno e (già non mancano) neppure le interpretazioni del tutto contrarie. Per dare sostegno a quanto asserito riteniamo di poterci avvalere di quanto riportato all'art. 7.3 del D.M. 5.02.1998; dove le operazioni identificate con il codice R13 vengono espressamente qualificate come «*operazioni di recupero*». Si tratta, ovviamente, di operazioni “*elementari*”, le quali però possono (a determinate **condizioni** !!!) essere considerate di “ve-

<sup>8</sup> Che, nel nostro caso, corrispondono con quanto statuito dal D.M. 5.02.98.

ro e proprio” *recupero*. In tal senso ci è di supporto anche la nota dell’ Ufficio Legislativo del Ministero dell’Industria del Commercio e dell’Artigianato prot. 15257 F1-2 del 20 maggio 1998<sup>9</sup>. Il Capo di detto Ufficio Legislativo, in tale occasione, sottolinea come la Commissione UE (in una propria nota del 2 dicembre 1997 concernente l’esame preventivo del progetto di norma tecnica italiana) avesse evidenziato che:

«...le attività di recupero dei rifiuti, elencate nel progetto di decreto, includono attività che, secondo la Commissione non possono essere considerate come attività di recupero. Operazioni quali *selezione, separazione, compattamento, cernita, vagliatura, frantumazione, macinazione* etc., sono fasi indispensabili di un processo di recupero ma non sono sufficienti, “per sé”, per essere qualificate come “operazioni di recupero”...».

E’ sulla scorta di tali indicazioni – fa notare il predetto Ufficio Legislativo – che, a quel punto, si è reso necessario (da parte del Ministero) l’inserimento esplicito e propedeutico (nel Regolamento italiano) della “*messa in riserva*”, rispetto alle varie attività (*operazioni*) che la Commissione aveva ritenuto “*di per sé*” non qualificabili come operazioni di recupero. Infatti, in difetto di tale inserimento – continua la fonte ministeriale –, tutte le attività di recupero citate dalla Commissione UE (*selezione, separazione, compattamento, cernita, ecc.*) non sarebbero state – considerate *operazioni/attività di recupero* e quindi – tali da legittimare l’accesso alla procedura agevolata per i rifiuti ad esse sottoposti; mentre l’articolo 3, comma 1, lettera b), della direttiva 91/156/CEE stabilisce che gli Stati Membri devono incentivare “ogni altra azione diretta ad ottenere materie prime secondarie”. Così conclude, sulla questione, l’Ufficio Legislativo anzidetto.

Stando così le cose, appare – in tutta evidenza – che se tali *operazioni* elementari (prima!!) non potevano essere qualificate, di per sé, come vere e proprie attività di recupero, a partire dal momento del (e quindi dopo il) verificatosi inserimento della *messa in riserva* (nel regolamento) e della relativa connessione fra questa e le citate *operazioni elementari*, l’ostacolo al relativo “riconoscimento” dovrebbe potersi palesemente considerare superato; tanto che anche tali *operazioni*, (ma solo) nel contesto della messa in riserva [R13], possono, a pieno titolo, essere considerate “*di recupero*” (mentre al di fuori di un *centro di messa in riserva* non le si possono considerare definitivamente tali). Per scrupolo ed amore del dettaglio occorre precisare che, ovviamente, non “sempre” tali operazioni potranno essere considerate di “recupero completo”; ma su questo ci soffermeremo più avanti.

### ***Un chiarimento dovuto***

A questo punto – se la nostra capacità di immedesimazione è effettiva – potrebbe essersi creata, in chi legge, una specie di *antinomia*, cui dobbiamo necessariamente dedicare un po’ di spazio con l’intento di chiarirla. Il disorientamento potrebbe essersi generato dall’affermazione che le *operazioni* tipiche della *messa in riserva*, pur essendo “di recupero”, non sono le stesse operazioni “di recupero” di cui ai codici R1, R2, R3, ecc.. A ben vedere l’art. 6.1 del D.Lgs. 22/97 definisce come **recupero**: «le operazioni previste nell’allegato C»; operazioni fra le quali c’è anche la *messa in riserva* contraddistinta dal codice R13. Da ciò deriva che “tutte quante” devono sicuramente essere considerate operazioni di recupero (quelle più *elementari* e *semplici* – tipiche della *messa in riserva* – accanto alle altre più complesse ed articolate – proprie di un recupero completo –), con la peculiare diversità che le *operazioni* tipiche della *messa in*

<sup>9</sup>

Avente per oggetto: «D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modifiche ed integrazioni – procedure attuative».

<sup>10</sup> *riserva* sono – chiamiamolo – un “sottoinsieme” della categoria generale “operazioni di recupero” di cui all’allegato C del decreto Ronchi.

E’ su tale scorta<sup>11</sup> che i materiali prodotti da questo “sottoinsieme” dovrebbero poter essere considerati «**merci**» a tutti gli effetti. Ancora una volta risulta evidente lo scontro concettuale esistente fra tale asserto e quanto affermato in altre attendibili sedi<sup>12</sup>, ma è altrettanto cristallino che quanto da noi sostenuto abbia una propria validità in ragione del fatto – ed a condizione – **che** tali materiali **non necessitano** di ulteriori trattamenti prima dell’effettivo riutilizzo e **che** abbiano realmente già acquisito le necessarie caratteristiche merceologiche adeguate al loro impiego in un ciclo produttivo e/o utilizzazione; **oltre**, ovviamente, a dover offrire le stesse garanzie di sicurezza, per l’ambiente e l’uomo, che si presumono sussistere utilizzando materie prime vergini<sup>13</sup>. Se tutto questo trova riscontro nella realtà dei fatti non v’è alcun motivo per dubitare delle nostre affermazioni! Nel caso in cui, viceversa, i materiali in uscita dal *centro di messa in riserva* **ne-cessitano** di ulteriori trattamenti di recupero – prima di un loro utilizzo effettivo – che li “trasformino” in (o meglio attribuiscono loro le caratteristiche di) materie prime, prodotti o materie prime secondarie, allora continueranno ad essere (e dover essere) considerati come rifiuti, per quanto *recuperabili*; ovviamente sottoposti alla relativa normativa di settore.

Concludendo questo ragionamento, non ci sembra, pertanto, improbabile che le due “tendenze contrapposte” (*operazioni* di per sé qualificabili come “di recupero”: sì, oppure no) possano, con le debite precisazioni, coesistere in tutta coerenza (quindi potremmo optare per un: “*dipende*”!!).

Proseguendo il cammino – stancante ma speriamo utile – vorremmo giovarci di un’argomentazione aggiuntiva, evidenziando come – nell’allegato C del decreto Ronchi – con il codice R13 sia identificata la «Messa in riserva di rifiuti **per sottoporli** ad una delle *operazioni* indicate nei punti da R1 a R12 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta dei rifiuti, nel luogo in cui sono prodotti)». Fra queste *operazioni* figurano anche il *riciclo*, l’*utilizzazione*, lo *spandimento*, ecc... A tal punto, per quale motivo dovremmo affermare imperiosamente che dei materiali – già sottoposti alle *operazioni di messa in riserva* – destinati al *riciclo*, *utilizzazione*, ecc, abbiano “per forza” bisogno di essere sottoposti ad ulteriori trattamenti preventivi prima del loro nuovo impiego ? Per quale recondita ragione si dovrebbe escludere a priori che – «in certe e ben determinate condizioni» – **ciò** che “esce” dal *centro di messa in riserva* (quindi il *risultato*<sup>14</sup> di tali operazioni, proprio per il fatto di esser già stato sottoposto alle elementari *operazioni di recupero* tipiche di tali impianti) possa aver perduto le caratteristiche del rifiuto e vada a costituire un prodotto e quindi “**merce**” a tutti gli effetti (tanto da poter/dover essere considerata tale) ?

La condizione essenziale per una risposta costruttiva a tali domande è sempre la stessa (*repetita iuvant*): non c’è alcun motivo o ragione, per affermarlo od escluderlo, se tali materiali – a quel punto della fase di recupero dei rifiuti – presentino già quelle caratteristiche merceologiche conformi alla normativa tecnica di settore o, comunque, si presentino nelle forme usualmente commercializzate, specificamente previste e

<sup>10</sup> Ci riferiamo a quelle richiamate dall’art. 33 commi 12 *bis* e *ter* oltre che dall’art. 7.2 e 7.3 del DM del ’98.

<sup>11</sup> Essendo *operazioni di recupero*, a tutti gli effetti, anche quelle contraddistinte dal codice R13, le quali, appunto, vengono previste, nell’allegato 1 al D.M. 5 febbraio 1998, come da effettuare direttamente presso un *centro di messa in riserva*!!

<sup>12</sup> Rubrica DOMANDE-RISPOSTE del sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com), quesito n° 163.

<sup>13</sup> E qui torniamo ancora a ripeterci su quanto ampiamente trattato nel precedente lavoro: *Utilizzazione diretta di scarti e residui: vera avventura in una strada tutta curve e salite*, sezione rubricata «*Interrogativi e prime soluzioni*» (Vds. nota n. 1).

<sup>14</sup> Giampietro Pasquale, *La nozione «comunitaria» di rifiuto va accertata dal...giudice nazionale: parola della Corte di Giustizia!*, in *Ambiente*, Ipsoa, 2000, n. 10, pag. 909.

richieste dal comma 1 dell'art. 3 del D.M. 5 febbraio 1998; ciò in ragione del fatto che le *operazioni* (per quanto) elementari cui sono stati sottoposti (anche in un *centro di messa in riserva*) siano risultate “**di per sé**” **sufficienti** ad attribuir loro dette caratteristiche, analogamente all'effetto che si sarebbe determinato sotto ponendoli ad un vero e proprio *recupero completo* <sup>15</sup>.

Proprio nell'ambito di quest'ultima disposizione di legge, in effetti, si qualificano i materiali ottenuti dal *recupero dei rifiuti* come “prodotti”, “materie prime”, “materie prime secondarie” e quindi “**merci**”. Di conseguenza, se delle elementari *operazioni di messa in riserva* riuscissero, di per sé, a determinare – in maniera del tutto analoga– tale trasformazione, il materiale risultante non potrebbe che essere considerato come un *prodotto* e non più un *rifiuto*.

A questo punto, rischiando la paranoia, riteniamo di aver esaurientemente esposto la tesi anzidetta, indicando quale “possa essere” la trasformazione (anche giuridica) che si determina nei rifiuti sottoposti alle *operazioni* che sono individuate con il codice R13 nel contesto del precitato D.M. del '98. Ciò fatto, possiamo soffermiamoci in maniera più accurata su tali (elementari) attività di recupero; tipiche dei *centri* in cui si svolge esclusivamente l'attività gestionale di recupero rifiuti consistente nella (definenda) *messa in riserva di rifiuti*. In particolare, dobbiamo capire quali sono le “operazioni di recupero” tipiche della fase di *messa in riserva* (cui ci siamo fin qui riferiti senza curarsi troppo di individuarle e) grazie alle quali può trovare attuazione la summenzionata “trasformazione” (quantomeno in senso di regime giuridico cui sottoporre i materiali: quello dei rifiuti prima dell'ingresso nel *centro di messa in riserva*, e quello delle merci all'uscita da questo).

### ***I casi concreti***

Abbiamo già visto – ai nostri fini– come non ci sia stato molto di aiuto quanto riportato al codice R13 nell'ambito dell'allegato «C» al D.Lgs. n. 22/1997; ma riteniamo di poterci consolare al ricordo che l'art. 7.3 del D.M. 5.02.1998 fa esplicito rimando alle (e quindi a quelle) operazioni di recupero “**identificate**” con il codice R13. Il contesto in cui tale identificazione trova una concreta attuazione è costituito dagli allegati di cui al D.M. 5 febbraio 1998; dove, in corrispondenza delle voci *attività di recupero* (sistematicamente riportate al subalterno x.x.3 di ciascuna tipologia di rifiuto enumerata in tal sede), si ritrovano molteplici *operazioni* identificate con l'anzidetto codice R13. In particolare nel sub-allegato 1 all'allegato 1 di cui al citato D.M., sono veramente molti i richiami ad operazioni (attività di recupero) direttamente connesse con la *messa in riserva* [R13]. Si contano ben 40 indicazioni di *fasi* contraddistinte dal predetto codice; rilevabili, per l'esattezza, in corrispondenza dei seguenti punti del citato *sub-allegato*1:

1.1.3;	1.2.3;	2.1.3 lettere a) e c);	2.2.3;
2.3.3;	3.1.3;	3.2.3;	<b>3.11.3;</b>
<b>5.1.3;</b>	<b>5.2.3;</b>	<b>5.7.3;</b>	<b>5.8.3;</b>
<b>5.9.3</b> lettere a), b) e c);	<b>5.19.3;</b>	<b>5.20.3;</b>	6.1.3;
6.2.3;	<b>6.4.3;</b>	<b>6.5.3;</b>	<b>6.6.3;</b>
<b>6.9.3;</b>	<b>6.11.3;</b>	7.1.3;	<b>7.4.3;</b>
<b>7.11.3;</b>	<b>7.23.3;</b>	<b>7.30.3;</b>	8.4.3;
<b>8.9.3</b> lettere a) e b);	<b>9.1.3;</b>	9.2.3;	<b>9.6.3;</b>

10.1.3;	10.2.3;	10.3.3;	13.22.3.
---------	---------	---------	----------

Ciascun richiamo alla *messa in riserva*, fatto in queste sedi, si riferisce a particolari *operazioni* riconducibili a tale attività di recupero. In alcuni casi (quelli che non sono stati evidenziati in neretto nell'elenco soprastante) il D.M. si esprime in termini di attività di *messa in riserva* «...**per** la produzione di *materia prima secondaria*...», «...**per**...l'industria cartaria, vetraria, del cristallo, metallurgica, delle materie plastiche, tessile, e **per** l'edilizia...». Da una tale indicazione si può dedurre – non essendo chiaramente specificato alcunché – che le varie *operazioni/attività* di recupero ivi indicate <sup>16</sup> non siano necessariamente effettuate presso lo stesso *centro di messa in riserva*; anzi si lascia intendere – ai punti: 1.1.3; 1.2.3; 2.1.3; 2.2.3; 2.3.3; 3.1.3; 3.2.3; 6.1.3; 6.2.3; 7.1.3; 8.4.3; 9.2.3; 10.2.3; 13.22.3 – che si tratti di una *messa in riserva* finalizzata a consentire una **successiva** produzione di materie prime secondarie; realizzata – tramite le operazioni sopra riportate – in tutta probabilità presso altre e più appropriate sedi di recupero. In questo caso il materiale in uscita dal *centro di messa in riserva*, certamente, continua a dover essere considerato un rifiuto; non essendo stato – di fatto – interessato da quelle operazioni di recupero necessarie ad averlo “sufficientemente trasformato” in una *merce*.

Ci sono però molti casi (tutti quelli evidenziati **in neretto** nella tabella poco sopra riportata) in cui, al contrario, appare chiaro che le *operazioni di recupero* richiamate nel D.M. avvengano proprio nel contesto della *messa in riserva*. Tant'è che la dizione costantemente impiegata è: «*messa in riserva di rifiuti [R13] **con** ...*» (che è cosa ben diversa da *per*); alla quale segue l'indicazione di una serie di *operazioni* – di volta in volta distintamente individuate – palesemente finalizzate al **riciclo/recupero** [R3] [R4] [R5] [R10] (ma, a questo punto, noi preferiamo dire all'**utilizzo**...) di certi materiali nell'industria delle materie plastiche e della gomma, in quella metallurgica, della ceramica, dei laterizi, del pannello di legno, in cementifici, in cicli di consumo, in bitumifici, o in recuperi ambientali, rilevati, sottofondi stradali, ecc., **senza bisogno di ulteriori trattamenti** (!!!).

Ci riferiamo alle seguenti *operazioni di recupero* che – non possiamo stancarci di ripetere – possono considerarsi “peculiarità” della fase di *messa in riserva* e quindi siano eseguibili presso un *centro* a ciò adibito:

- **adeguamento volumetrico** (9.1.3)
- **asportazione di...** (5.19.3)
- **bonifica del...** (5.20.3)
- **captazione delle acque...** (7.30.3)
- **cernita** (9.1.3)
- **cernita e/o macinazione** (9.6.3)
- **cesoiatura** (5.1.3; 5.8.3; 5.9.3)
- **cippatura** (9.1.3)
- **demolizione controllata** (5.20.3)
- **disassemblaggio** (5.19.3)
- **essiccamento** (3.11.3)
- **estrazione e messa in sicurezza di...** (5.19.3)
- **flottazione per la separazione degli inquinanti** (6.5.3)

**16**

Che, nello specifico, ricomprendono: *adeguamento volumetrico, analisi del contenuto in metalli pesanti, asportazione dei materiali leggeri, asportazione di sostanze estranee, cernita manuale, cippatura, compattamento, eliminazione di impurezze e di materiali contaminati, frantumazione e macinazione, igienizzazione, lavaggio, macinazione e/o granulazione, selezione, selezione granulometrica, separazione automatica corpi opachi, separazione automatica metalli non magnetici, separazione della frazione metallica e delle frazioni indesiderate, separazione metalli magnetici, trattamento a secco o a umido per l'eliminazione di materiali e/o sostanze estranee, vagliatura...*

- **frantumazione** (5.1.3; 7.4.3)
- **frantumazione e separazione** (5.19.3; 5.20.3)
- **granulazione** (5.7.3; 5.8.3)
- **igienizzazione** (8.9.3)
- **lavaggio**, (3.11.3; 6.4.3; 6.5.3; 9.1.3; 10.1.3; 10.2.3)
- **lavaggio e separazione** (7.23.3)
- **macinazione** (3.11.3; 5.9.3; 6.11.3; 7.4.3)
- **macinazione con sistemi meccanici e/o criogeni** (10.1.3)
- **macinazione e/o estrusione** (6.6.3)
- **macinazione e/o granulazione** (5.7.3; 5.8.3; 5.9.3; 5.20.3; 6.4.3)
- **pellettizzazione** (3.11.3)
- **pulizia e drenaggio** (7.30.3)
- **selezione** (5.2.3; 5.19.3; 7.23.3; 8.9.3; 10.1.3; 10.3.1)
- **selezione ed igienizzazione** (8.9.3)
- **separazione** (5.2.3; 5.20.3; 7.30.3)
- **separazione a corrente indotta** (5.9.3)
- **separazione degli inquinanti** (6.4.3)
- **separazione delle frazioni indesiderate** (7.11.2)
- **separazione densitometrica** (5.7.3; 5.8.3; 5.9.3)
- **separazione e cernita** (6.9.3)
- **separazione e raccolta** (5.19.3)
- **separazione fisica** (5.9.3)
- **separazione magnetica** (5.7.3; 5.8.3; 5.9.3)
- **smontaggio** (5.20.3)
- **taglio e separazione** (6.6.3)
- **triturazione** (5.7.3; 5.8.3; 5.9.3; 6.5.3)
- **triturazione e/o vulcanizzazione** (10.2.3)
- **vagliatura** (7.4.3; 7.30.3)
- **vibrovagliatura** (5.7.3; 5.8.3; 5.9.3)

Non vogliamo nascondere che, in qualche caso, possano sorgere alcune perplessità (chiunque è in grado di notarlo!!); ciononostante, quanto sopra riportato è una realtà di fatto (forse precaria, forse destinata a cadere sotto i “colpi di falce” della Commissione europea, ma) che oggi rappresenta il contenuto sostanziale di una norma dell’ordinamento italiano. Chiamiamolo pure “*ciò che passa il convento!*”.

### ***La definizione***

In conclusione, quindi, sulla scorta di tutto quanto sopra illustrato, ci sembra possibile cercare di completare la definizione che inizialmente è stata abbozzata, precisando che per **messa in riserva** deve/può considerarsi e qualificarsi:

un ***insieme di operazioni***, rientrante nella definizione di *stoccaggio*, che costituiscono attività di recupero (di rifiuti) – individuate dal codice R13 nel contesto degli allegati di cui al D.M. 5 febbraio 1998 – le quali possono eventualmente generare materiali diret-

tamente sottoponibili al regime normativo delle materie prime.

Che si tratti anche di una “provocazione” nessuno lo nega; così come nessuno si sogna di avere la disponibilità di verità assolute. Rimane innegabile che sulla scorta di tale definizione – e quindi in tal senso – le operazioni individuate con il codice R13, nell’ambito del D.M. 5.02.98<sup>17</sup>, sono tutte da considerare come concrete ed effettive operazioni/attività di recupero; di cui certune (non tutte !!) addirittura capaci di attribuire ai materiali trattati le caratteristiche merceologiche e di sicurezza previste dall’art. 3.1 del citato D.M., tanto da produrre – “di per sé” ed incontrovertibilmente – delle merci, partendo dai rifiuti recuperabili che a queste vengono sottoposti.

## Conclusioni

Sulla scorta delle suddette considerazioni il gestore di un *centro di messa in riserva*, che provvede (debitamente autorizzato) alla preventiva fase di trasporto dei “rifiuti recuperabili” dal luogo di produzione fino al proprio *centro*, dovrebbe poter scegliere fra le seguenti opzioni:

- a) Creare due circuiti di gestione rifiuti: uno in ingresso (dal produttore dei rifiuti fino al *centro*) ed uno in uscita (dal *centro* al successivo impianto di recupero completo).
- b) Condurre un solo circuito di gestione dei rifiuti, dal produttore fino al *centro di messa in riserva*, per ripartire, poi, dal *centro* stesso con dei materiali<sup>18</sup> che non abbiano più le caratteristiche del rifiuto, ma che possano considerarsi veri e propri prodotti da gestire nell’ambito del normale circuito commerciale delle materie prime e, quindi, sottoposti alla disciplina giuridica delle merci – sempre se e solo se ne abbiano assunto le necessarie caratteristiche merceologiche e di sicurezza – e non a quella dei rifiuti.

Apprendo – e chiudendo subito – una breve parentesi, appare importante far eco ad autorevolissima dottrina<sup>19</sup> ribadendo come, in ogni caso, non si possa perdere di vista<sup>20</sup> il fatto di trovarsi (totalmente o parzialmente) nel campo di applicazione della normativa-rifiuti, con particolare riguardo alla necessità di un corretto uso dei registri di carico e scarico e del formulario di identificazione del rifiuto trasportato; ricordando in particolare come, di norma, quest’ultimo sia concepito per documentare il trasporto dei rifiuti da un solo produttore/detentore ad un solo destinatario, e non certamente per un programmato viaggio di raccolta “a più tappe”; salvo si tratti di un “gestore polivalente”..., ma di ciò altri autori<sup>21</sup> hanno già scritto abbondantemente e con maggior dettaglio!

Questo è ciò che attualmente – vigente il D.M. 5.02.1998 – ci sembra possibile affermare riguardo alla *messa in riserva*; senza nascondere quanto sia evidente che, se già l’oggi difetta di una conso-

<sup>17</sup> Che secondo alcuni dovrebbero considerarsi solo e soltanto preliminari o funzionali al «recupero», ma non ancora operazioni di recupero vere e proprie.

<sup>18</sup> Ovviamente solo e soltanto negli specifici casi in cui le operazioni condotte presso il *centro* possano considerarsi di recupero “completo” e quindi idonee alla trasformazione

<sup>19</sup> Santoloci Maurizio – magistrato, vicepresidente WWF, presidente onorario ANEA –, *Il trasporto dei rifiuti pericolosi ed il connesso apparato sanzionatorio del decreto ronchi*, in *Rivistambiente*, La Tribuna, 2001, n. 3, pag.338;

<sup>20</sup> Tanto si intraprenda la strada del “doppio circuito” di sui al caso a) quanto quella del “primo circuito” del successivo caso b).

<sup>21</sup> Santoloci Maurizio, nota n. 19.

lidata certezza, appare scontato come nel “*doman*” ve ne sia ancor meno: *così* è (se vi pare) !!

**(\*\*) CONSULENTE LEGALE AMBIENTALE**

*oggi* **Avvocato in Empoli (FI)**

*Associazione Giuristi Ambientali – Roma –*

*Docente Master di II livello in Diritto dell’Ambiente*

*Università degli Studi di Bergamo Facoltà Giurisprudenza*

[avv.silvanodirosa@dirosambiente.it](mailto:avv.silvanodirosa@dirosambiente.it)