

Il punto sulle procedure semplificate di recupero

Sommario

- a) Premessa;
- b) Il D.M. 5 febbraio 1998;
- c) Il carattere innovativo della nozione di End Of Waste;
- d) Il “non rifiuto” deve essere un prodotto;
- e) Le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto;
- f) Dalle materie secondarie ai prodotti;
- g) I regolamenti comunitari sull'EOW;
- h) I criteri nazionali;
- i) La posizione della giurisprudenza e la “risposta” del Decreto Competitività;
- j) Le indicazioni sulla corretta applicazione dell'end of waste;
- k) Decisioni “caso per caso”;
- l) Gli effetti della disciplina transitoria;
- m) Criteri definiti dalle autorizzazioni;
- n) L'adeguamento ai Regolamenti;
- o) Verso l'economia circolare.

a) Premessa

A far data dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ovvero dal 2 marzo 1997, è stato delineato un nuovo sistema autorizzatorio in materia di rifiuti che, a fianco dell'art. 28¹ concernente le autorizzazioni ordinarie, contemplava anche le c.d. autorizzazioni “semplificate”.

Si trattava, in particolare, dell'art. 33² che - nella sua versione originaria - così disponeva:

Art. 33 - Operazioni di recupero

1. A condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai sensi dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 31, l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti possono essere intraprese decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente.

2. Le condizioni e le norme tecniche di cui al comma 1, in relazione a ciascun tipo di attività, prevedono in particolare:

a) per i rifiuti non pericolosi:

1. le quantità massime impiegabili;

2. la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti utilizzabili nonché le condizioni specifiche alle quali le attività medesime sono sottoposte alla disciplina prevista dal presente articolo;

3. le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione ai tipi o alle quantità dei rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente;

b) per i rifiuti pericolosi:

1. le quantità massime impiegabili;

¹ Rubricato “Autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero”.

L'art 28 del D.L.vo 22/1997 corrisponde sostanzialmente all'attuale art. 208 del D.L.vo 152/2006.

² Oggi sostituito dall'art. 216 del D.L.vo 152/06:

“1. A condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui all'articolo 214, commi 1, 2 e 3, l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti può essere intrapreso decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente. Nelle ipotesi di rifiuti elettrici ed elettronici di cui all'articolo 227, comma 1, lettera a), di veicoli fuori uso di cui all'articolo 227, comma 1, lettera c), e di impianti di coincenerimento, l'avvio delle attività è subordinato all'effettuazione di una visita preventiva, da parte della provincia competente per territorio, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla presentazione della predetta comunicazione...”.

2. provenienza, i tipi e caratteristiche dei rifiuti;
3. le condizioni specifiche riferite ai valori limite di sostanze pericolose contenute nei rifiuti, ai valori limite di emissione per ogni tipo di rifiuto ed al tipo di attività e di impianto utilizzato, anche in relazione alle altre emissioni presenti in sito;
4. altri requisiti necessari per effettuare forme diverse di recupero;
5. le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione al tipo ed alle quantità di sostanze pericolose contenute nei rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.
- [...]
11. Alle attività di cui ai commi precedenti si applicano integralmente le norme ordinarie per lo smaltimento qualora i rifiuti non vengano destinati in modo effettivo ed oggettivo al recupero.

Alla luce di queste previsioni, sono state poi emanate le **norme tecniche** per il recupero dei rifiuti:

- il **D.M. 5 febbraio 1998** recante “*Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22*”³;
- il **D.M. 12 giugno 2002, n. 161** recante “*Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate*”⁴.

b) Il D.M. 5 febbraio 1998

In questa sede è doveroso soffermarsi in particolare sul D.M. 5 febbraio 1998, pubblicato sul S.O. alla G.U. n. 88 del 16 aprile 1998, il quale definisce attività, procedimenti e metodi di recupero per circa 200 tipologie di rifiuti non pericolosi, ammessi alle procedure semplificate di cui agli artt. 31 e 33 del D.L.vo 22/1997.

Il decreto, fin da subito, non si applicava ai rifiuti pericolosi elencati nell'allora Allegato D del D.L.vo 22/1997, che sono stati poi disciplinati da uno specifico provvedimento (D.M. 161/2002) all'epoca in corso di definizione. Nelle more, il recupero dei rifiuti pericolosi continuava ad essere disciplinato dalla normativa previgente (D.M. 5 settembre 1994; D.M. 16 gennaio 1995).

Questo significa che tutti i rifiuti presenti nei “vecchi” D.M. sopra citati (i quali non distinguevano tra rifiuti pericolosi e non) e rientranti tra i rifiuti pericolosi (es. batterie al piombo) hanno continuato ad essere recuperati secondo le regole ivi dettate fino all'emanazione del D.M. 161/2002: solo in quel momento la disciplina relativa al recupero è diventata definitiva.

E' evidente che la scelta tra procedura agevolata e autorizzazione ordinaria - oggi come allora - spetta solo all'impresa: se questa sceglie la procedura agevolata, però, dovrà fare attenzione al fatto che questa si applica “*esclusivamente alle operazioni di recupero specificate ed ai rifiuti individuati dai rispettivi codici e descritti negli allegati*”⁵.

A questo proposito, la **Corte di Cassazione Penale, Sez. III, con la pronuncia n. 37193 del 19 ottobre 2010** ha avuto occasione di precisare come il recupero in procedura semplificata dei rifiuti non pericolosi obblighi al rispetto delle condizioni riportate nella disciplina di riferimento ovvero il D.M. 5 febbraio 1998, con particolare riferimento ai CER indicati nel decreto.

³ Pubblicato sul S.O. alla G.U. 16 aprile 1998 n. 88.

⁴ Pubblicato in G.U. 30 luglio 2002, n. 177.

C. PARODI, *Procedure semplificate e responsabilità penali*, in *Ambiente&Sicurezza*, n. 6 del 30 marzo 2004, p. 94: “*L'entrata in vigore, con notevole ritardo di quest'ultimo [D.M. 161/2002] ha determinato non pochi problemi ermeneutici e operativi, tenuto conto che la Corte di Giustizia Europea, con la sentenza 21 febbraio 2002, n. 65/00 ha condannato l'Italia per non avere tempestivamente adempiuto a emanare la normativa tecnica di attuazione relativamente a questi rifiuti*”.

⁵ Così S. MAGLIA, *Procedure semplificate per il recupero dei rifiuti non pericolosi*, in www.tuttoambiente.it

Come è stato osservato in dottrina, *“la disciplina del decreto Ronchi ha previsto, per le procedure semplificate in oggetto, un mero obbligo di comunicazione al posto delle classiche autorizzazioni, intendendo con ciò favorire il rientro dei rifiuti nel ciclo produttivo, che dovrebbe ridurre la quota destinata a uno smaltimento inattivo dei medesimi ...Il sistema del recupero comprende la fase di raccolta e trasporto e si conclude con la produzione di prodotti, materie prime e materie prime secondarie”*⁶.

In altre parole, *“ciò che era uscito, in quanto rifiuto, dal circuito produttivo, vi rientra in altra forma quale prodotto, come tale soggetto alle regole del commercio”,* così che *“tutto quello che entra in impianto per essere recuperato è rifiuto (pertanto dovrà rispettare tutte le regole relative a MUD, Registri, Formolari, Comunicazioni alla Provincia), mentre tutto quello che esce dall'impianto è una materia prima (eventualmente secondaria) o un prodotto...”*⁷.

Quali comportamenti penalmente illeciti possono conseguire allo svolgimento del trattamento rifiuti in relazione alle procedure semplificate di cui al Decreto Ronchi?

Se l'attività di recupero non viene svolta in termini effettivi e oggettivi, la stessa ricade integralmente nella disciplina ordinaria sui rifiuti (art. 33, c. 1). *“L'onere probatorio al riguardo compete a chi invoca il regime semplificato; un onere che ha per oggetto la prova della destinazione attuale, effettiva e oggettiva al reimpiego produttivo dei rifiuti...; inoltre il riutilizzo deve rispettare provenienze e destinazioni individuate dalla normativa tecnica.*

L'attività di recupero assume, quindi, rilevanza penale, con applicazione delle sanzioni di cui all'art. 51, D.Lgs. n. 22/1997, ed entità della pena differenziata sulla base della distinzione rifiuto pericoloso/non pericoloso:

- *ove abbia per oggetto rifiuti non ammessi alle procedure semplificate di cui agli artt. 31 e 33 D.Lgs. n. 22/1997;*
- *laddove effettuata senza la prescritta comunicazione o senza l'iscrizione nel registro della Provincia;*
- *ove non risulti svolta in modo effettivo e oggettivo.*

*Nei casi sopra indicati si tratterà di attività che, per differenti ragioni, non potranno rientrare nel regime semplificato; il fatto che le stesse risultino, comunque, avviate impone di ritenere che per le stesse non siano state rilasciate - come è ovvio - pregresse autorizzazioni, così che, di fatto, si tratterà di attività non autorizzate sanzionate ex art. 51, comma 1, D.Lgs. n. 22/1997”*⁸.

Inoltre *“è, altresì, ipotizzabile il reato di falso nell'ipotesi in cui il soggetto che invoca il regime semplificato rappresenti in modo non veritiero la realtà dei fatti in sede di comunicazione”*⁹.

Nel corso degli anni, sono intervenute non poche **modifiche normative**, soprattutto con riferimento al D.M. 5 febbraio 1998: a partire dal D.M. 9 gennaio 2003 *“(Esclusione dei pneumatici ricostruibili dall'elenco di rifiuti non pericolosi)”*¹⁰, passando per il D.M. 27 luglio 2004 *“(Integrazione della voce 13.18, Allegato 1, Suballegato 1, del decreto 5 febbraio 1998, recante individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero, ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22)”*¹¹, il D.M. 5 aprile 2006, n. 186 *“(Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 5 febbraio 1998)”*¹², il D.L.vo 16 gennaio 2008, n. 4 *“(Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile*

⁶ C. PARODI, *Procedure semplificate e responsabilità penali*, op. cit., p. 95

⁷ Così P. FIMIANI, *Gli illeciti in materia di inquinamento*, in *Il Sole 24 Ore*, 2002

⁸ C. PARODI, *Procedure semplificate e responsabilità penali*, op. cit., p. 97

⁹ C. PARODI, *Procedure semplificate e responsabilità penali*, op. cit., p. 97

¹⁰ Pubblicato in G.U. n. 14 del 18 gennaio 2003.

¹¹ Pubblicato in G.U. n. 180 del 3 agosto 2004.

¹² Pubblicato in G.U. n. 115 del 19 maggio 2006.

2006, n. 152, recante norme in materia ambientale)”¹³, per poi arrivare alla recente L. 19 agosto 2016, n. 166 “(Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi)”¹⁴.

In particolare, il citato D.M. 186/2006 ha introdotto modifiche normative che riguardano principalmente la determinazione delle quantità massime di rifiuti non pericolosi da destinare alle attività di recupero in procedura semplificata. Con l’adozione di tale decreto correttivo, il Governo Italiano ha riscritto gli articoli 6 “(Messa in riserva)”, 7 “(Quantità impiegabile)”, 8 “(Campionamenti ed analisi)” e 9 “(Test di cessione)” del D.M. 5 febbraio 1998, ha integrato il previgente art. 11 “(Attività di monitoraggio e controllo alle operazioni di recupero)” ed ha introdotto alcune modifiche sostanziali e significative alle diverse voci degli Allegati al testo normativo¹⁵. “La vera novità normativa introdotta dalle recenti modifiche al DM 5 febbraio 1998, è l’allargamento delle tipologie di rifiuti che è possibile destinare ad operazioni di messa in riserva in regime di procedura semplificata. In precedenza, infatti, dalla lettura puntuale del testo e a prescindere dalle prassi che si possono essere consolidate nel frattempo, si evidenzia la possibilità di stoccare, effettuando la comunicazione di inizio attività, solo poche categorie di rifiuti tra cui carta, cartone, plastica, vetro, alcuni metalli, legno, sughero, caucciù e gomma, e solo se destinate ad ulteriore operazione di recupero esplicitamente individuata dagli Allegati del decreto. Adesso non solo è possibile mettere in riserva in procedura agevolata tutti i tipi di rifiuti elencati nel decreto, ma la stessa operazione acquista una propria autonomia e dignità indipendentemente dal tipo di operazione di recupero che verrà successivamente effettuata sul rifiuto. Non si possono pertanto non riconoscere i vantaggi che derivano dall’aver esplicitamente consentito ad un numero maggiore di recuperatori la possibilità di svolgere l’operazione di messa in riserva in regime di procedura semplificata”¹⁶.

Con il passare degli anni e l’emanazione del D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152 recante “Norme in materia ambientale”¹⁷, la **Corte di Cassazione Penale, con sentenza n. 2903 del 26 gennaio 2007**, ha precisato che il DM 5 febbraio 1998 (come modificato dal D.M. 5 aprile 2006, n. 186) continua ad avere efficacia anche dopo l’abrogazione del D.L.vo 22/97 fino all’emanazione delle nuove norme regolamentali attuative del D.L.vo 152/06, in forza della disposizione di cui all’art. 214, c. 5, di quest’ultimo, che ha introdotto norme dirette ad individuare i rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del D.L.vo 22/97, ed a regolare le relative modalità di recupero (analogamente, ora l’art. 214 del D.L.vo 152/06, stabilisce che, con D.M., sono adottate, per ciascun tipo di rifiuto, le norme che fissano i tipi, le quantità e le condizioni per ammettere le attività di recupero e di smaltimento alle procedure semplificate di cui agli artt. 215 e 216).

c) Il carattere innovativo della nozione di End Of Waste

Successivamente, l’evoluzione normativa a livello comunitario e nazionale ha portato all’introduzione del concetto di “**End of Waste**” (EOW).

La fine della vita di un rifiuto è un tema che nel nostro Paese riveste una grande importanza, soprattutto da quando a seguito della riforma operata dal D.L.vo 205/10 è stato introdotto -

¹³ Pubblicato in G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008 - S.O.

¹⁴ Pubblicato in G.U. n. 202 del 30 agosto 2016.

¹⁵ Così A. BIANCO, *La nuova disciplina delle procedure semplificate di recupero dei rifiuti non pericolosi (D.M. 5 aprile 2006, n. 186): Decreto attuativo del Testo Unico Ambientale?*, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 8/2006, p. 709 ss.

¹⁶ Così A. BIANCO, *La nuova disciplina delle procedure semplificate di recupero dei rifiuti non pericolosi (D.M. 5 aprile 2006, n. 186): Decreto attuativo del Testo Unico Ambientale?*, in www.giuristiambientali.it

¹⁷ Pubblicato sul S.O. alla G.U. n. 88 del 14 aprile 2006, ed in vigore dal 29 aprile 2006.

all'interno del D.L.vo 152/06 - l'**art. 184-ter** (dal contenuto sostanzialmente identico all'analogo art. 6 della Dir. 98/2008/CE)¹⁸, in sostituzione del precedente art. 181-bis¹⁹.

La *ratio* dell'*end of waste* è quella di stabilire criteri ambientali di alto livello per migliorare le prestazioni dei prodotti recuperati, conseguentemente aumentare la fiducia dei consumatori nei confronti di quei prodotti e, infine, diminuire gli oneri superflui²⁰.

Secondo il c. 1 dell'art. 184 ter, **un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici**²¹, da adottare nel rispetto delle condizioni indicate dall'articolo stesso.

Il c. 3 prevede che nelle more dell'adozione di uno o più decreti ministeriali, **continuano ad applicarsi il D.M. 5 febbraio 1998 ed il D.M. 161/2002**. Oltre a ciò, va aggiunto che anche l'attuale art. 214 riguardante le procedure semplificate (anch'esso modificato dall'art. 27 del D.L.vo 205/10) prevede che fino all'emanazione dei nuovi decreti relativamente alle attività di recupero continuino ad applicarsi le disposizioni di cui al D.M. 5 febbraio 1998 ed al D.M. 12 giugno 2002, n. 161.

Al riguardo, si segnala la pronuncia del **Tar Emilia-Romagna (Bologna), Sez. II, n. 8012 del 27 ottobre 2010**, secondo il quale la lettura coordinata degli artt. 214, 215 e 216 della Parte II e IV del D.L.vo 152/06 impone di ritenere che l'osservanza dei parametri ex D.M. 5 febbraio 1998 è condizione aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quelle ordinariamente prescritte per le operazioni di recupero dei rifiuti (ivi comprese, ove occorrono lo "screening ambientale" e/o la VIA stessa),

¹⁸ Art. 6:

"1. Taluni rifiuti specifici cessano di essere tali ai sensi dell'articolo 3, punto 1, quando siano sottoposti a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfino criteri specifici da elaborare conformemente alle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici;
b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e
d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana".

¹⁹ *"Le evidenti novità rispetto alla precedente definizione consistono: 1) nella modifica della terminologia, non esistendo più le «materie prime secondarie» ma solo prodotti che cessano di essere rifiuti (cd. «end of waste»); 2) nella sufficienza della sola esistenza di un mercato e di una domanda per il prodotto, non essendo più ritenuto necessario anche il valore economico del prodotto; 3) nel fatto che l'operazione di recupero può consistere nel controllo dei rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni.*

Non è venuta meno, però, la necessità che il rifiuto sia sottoposto ad operazione di recupero perché possa essere definitivamente sottratto alla disciplina in materia di gestione dei rifiuti. Anche a seguito delle modifiche introdotte con il d.lgs. 205/2010, infatti, la cessazione della qualifica di rifiuto deriva da una pregressa e necessaria attività di recupero. E' una costante che percorre, trasversalmente, tutte le definizioni e modifiche legislative sopra riportate.

L'attività di recupero, come definita dall'art. 183, comma 1, lett. t), d.lgs. 152/2006 e come articolata nelle operazioni elencate, ancorché in modo dichiaratamente non esaustivo, dall'allegato C alla parte quarta del T.U. amb., nonché disciplinata, per quanto riguarda i rifiuti non pericolosi, dal D.M. 5 febbraio 1998, costituisce, a sua volta, una fase della gestione del rifiuto, che deve in ogni caso essere posta in essere da soggetto a ciò autorizzato (artt. 208, 214, e 216, d.lgs. 152/2006). La necessità che risulti dimostrata la intervenuta effettuazione di attività di recupero (condotta nel rispetto di quanto previsto dai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 162 e 17 novembre 2005, n. 269) da parte di un soggetto autorizzato a compiere le relative operazioni, è stata più volte ribadita da questa Suprema Corte (Sez. 3, n. 17823 del 17/01/2012, Celano; Sez. 3, n. 25206 del 16/05/2012, Violato)", Cass. III Pen., n. 16423 del 15/04/2014 – Pres. Fiale – Est. Aceto - Ric. D.P.L.

²⁰ Così M. MEDUGNO, *EoW è uno strumento (e non lo scopo)*, in www.tuttoambiente.it

²¹ Per approfondimenti sugli attuali regolamenti EOW e sul D.M. CSS, si rimanda a S. MAGLIA - P. PIPERE - L. PRATI - B. BENEDESI, *Gestione Ambientale*, Ed. TuttoAmbiente, 2015, p. 165 ss

necessaria e sufficiente al solo scopo di consentirne un esercizio in regime semplificato, cioè previa DIA non seguita da inibitoria, e senza necessità di previa autorizzazione espressa.

Sotto il profilo autorizzatorio nazionale si deve rammentare che il 29 maggio 2013 è stato pubblicato il D.P.R. 13 marzo 2013 n. 59, in vigore il 13 giugno 2013, che ha introdotto l'**Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)** nel nostro ordinamento.

L'AUA nasce sulla scia di un processo di semplificazione amministrativa iniziato con il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160²²: essa trae origine dall'art. 23 del D.L. 9 febbraio 2012 n. 5 convertito con L. 4 aprile 2012 n. 35, laddove era prevista l'emanazione di un regolamento volto a disciplinare tale nuova forma autorizzatoria finalizzata alla semplificazione degli adempimenti delle piccole e medie imprese (PMI) e degli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di AIA, "*ferme restando le disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale di cui al titolo 3-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*".

Tra i titoli ambientali sostituiti dall'AUA vi sono anche le comunicazioni in materia di autosmaltimento e recupero di rifiuti (artt. 215 e **216** del D.L.vo 152/2006).

La nozione di *End of Waste* (cessazione della qualifica di rifiuto) introduce un'importante innovazione nel dibattito sulla distinzione tra rifiuto e *non-rifiuto*.

Comprendere l'estensione e i confini dell'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti è, infatti, una questione di capitale importanza per assicurare la concreta efficacia degli strumenti legislativi necessari a conseguire gli obiettivi delle politiche ambientali comunitarie.

La disciplina comunitaria sui rifiuti, volta a limitare i rischi per l'ambiente e la salute derivanti dall'abbandono o da una gestione non autorizzata degli scarti di produzione o di consumo, assume che per raggiungere tali finalità sia necessario assoggettare questi materiali, sostanze o oggetti a un rigoroso regime di controllo su tutte le fasi di gestione successive alla produzione di tali scarti. La registrazione dei rifiuti prodotti, la tracciabilità in fase di movimentazione, così come le autorizzazioni necessarie per svolgere le attività di trasporto, commercio, trattamento di rifiuti e intermediazione di servizi di recupero o di trattamento costituiscono un complesso sistema di elementi di garanzia per la collettività.

d) Il "non rifiuto" deve essere un prodotto

La necessità di tali elementi di garanzia, però, viene meno quando, come esito di un processo di recupero di rifiuti messo in atto con modalità predefinite in un impianto debitamente autorizzato, si giunge a ottenere un materiale, una sostanza o un oggetto in tutto e per tutto conforme ai **requisiti minimi previsti da tutte le norme cogenti applicabili ai prodotti**.

In altri termini, la cessazione della qualifica di rifiuto **si deve poter avere solo ed esclusivamente nel caso in cui al termine del trattamento di recupero si generi un prodotto con caratteristiche tali da escludere, o da rendere molto remota, la possibilità che tale materiale o oggetto sia abbandonato**.

Questa è la portata innovativa della nozione di End of Waste, così come di quella, per questo aspetto assolutamente analoga, di *sottoprodotto*: **un materiale, una sostanza o un oggetto non sono rifiuti, e conseguentemente non necessitano dell'insieme di vincoli finalizzati a garantirne una corretta gestione, soltanto se possono essere ritenuti a tutti gli effetti dei "prodotti" domandati, qui e ora, dal mercato**.

A questo proposito è necessario affermare che il termine "End of Waste" indica quegli specifici *processi* di recupero che sono in grado di trasformare rifiuti in prodotti, e in nessun modo, invece, i materiali, le sostanze o gli oggetti **ottenuti al termine del trattamento**. Quando si sostiene che il

²² "Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'art. 38, co. 3 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133".

gestore di un impianto di recupero si configurerebbe come “produttore di ‘end of waste’”, oppure che *end of waste* sarebbe il “termine che ha sostituito, nell’ordinamento italiano, quello più noto di ‘MPS’ o materie prime secondarie”, evidentemente si utilizza in modo improprio questa nozione, scambiando il vocabolo che indica il **processo** di cessazione della qualifica di rifiuto con il **risultato** del processo, che deve necessariamente essere **un prodotto**.

e) Le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto

Le *condizioni* che devono essere al contempo soddisfatte, ex art. 6 della Direttiva 2008/98/CE e art. 184-ter del D.Lgs. 152/2006, per consentire il verificarsi della cessazione della qualifica di rifiuto al termine del trattamento di recupero avvalorano l’ipotesi interpretativa proposta.

La prima condizione, “*a) La sostanza o l’oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici*”, sancisce che la possibilità d’impiego degli output dei processi di recupero deve essere *attuale*, non semplicemente *potenziale*. Materiali, sostanze e oggetti devono poter essere “comunemente” - quindi *generalmente, di solito* - utilizzati per “scopi specifici”, pertanto in ambiti applicativi noti e preventivamente individuati. Detto altrimenti: si deve trattare di prodotti diffusi e atti ad assolvere funzioni conosciute e definite. Ragionando *a contrario*: la mera delineazione di un ipotetico reimpiego non dà garanzie sufficienti a escludere alcunché dall’ambito di applicazione della normativa sui rifiuti.

La seconda condizione, “*b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto*”, è auto esplicativa. L’esistenza di un *mercato* o di una *domanda* dimostra che il bene derivante dal processo di recupero difficilmente sarà abbandonato o smaltito illegalmente perché è ritenuto utile da una pluralità di soggetti disposti ad acquistarlo.

Anche la terza condizione, “*c) la sostanza o l’oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti*”, ribadisce sia la necessità che gli output delle operazioni di recupero abbiano caratteristiche predeterminate (rispettino requisiti tecnici) e siano in grado di garantire le prestazioni richieste in concrete condizioni di utilizzo o di consumo (scopi specifici) sia che siano pienamente conformi tanto alla legislazione cogente applicabile (caratteristiche minime irrinunciabili di qualità o prestazione, tra le quali anche quelle volte ad assicurare la compatibilità ambientale, la salubrità, la sicurezza, il risparmio energetico) quanto alle norme tecniche (standard) relative a quel genere di beni (e altrettanto finalizzate a garantire la prestazione di un prodotto in un determinato contesto applicativo).

L’ultima condizione, “*d) l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana*”, da un lato – in linea con quanto si è in precedenza esposto - ripropone la necessità che il risultato del processo di recupero del rifiuto offra in fase d’uso le garanzie ritenute irrinunciabili per assicurare la tutela della salute e dell’ambiente, dall’altro con la sua indeterminatezza (*non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana*) provoca rilevanti problemi applicativi. Quali impatti ambientali o rischi per la salute sono da ritenersi tollerabili? È necessario escludere *ex ante* che l’utilizzo porterà a impatti negativi significativi oppure ad un qualsivoglia tipo di impatto negativo di qualunque entità? Sotto questo profilo è senz’altro da ritenersi preferibile la precedente formulazione della norma, sia pur riferita alle condizioni necessarie per la sussistenza dei sottoprodotti (art. 183, comma 1, lettera p) D.Lgs. 152/2006). Prima delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 205/2010, infatti, la condizione citata era la seguente: [è necessario che i sottoprodotti] “*soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l’impianto dove sono destinati ad essere utilizzati*”. Questa formulazione, a differenza dell’attuale, rendeva

oggettivamente determinabile se gli *impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana* fossero da ritenersi tollerati o meno, anche se, in realtà, il problema della preliminare valutazione degli “*impatti complessivi negativi sull'ambiente e sulla salute*” derivanti dall'utilizzo della sostanza o dell'oggetto posto dall'attuale formulazione della norma può essere ritenuto superato dalla necessaria corrispondenza dell'output del processo di end of waste con i prodotti dei quali le norme cogenti applicabili consentono l'immissione sul mercato, la commercializzazione in Italia. Infatti, se è lecita l'immissione sul mercato di prodotti che in fase d'utilizzo possono generare limitati impatti negativi sull'ambiente o sulla salute dovrà necessariamente essere considerata altrettanto lecita la generazione, a seguito di un processo di end of waste, di un oggetto o di una sostanza avente identiche caratteristiche.

f) Dalle materie secondarie ai prodotti

Tertium non datur, per evitare qualsiasi possibilità di elusione della normativa sui rifiuti si deve giungere quanto prima a bandire dall'ordinamento giuridico nozioni quali quelle di “*materie prime secondarie*”, “*materie secondarie*”, “*materiali secondari*” situate in un'area grigia collocata tra rifiuti e prodotti. Le “*materie secondarie*”, infatti, nell'ordinamento nazionale si configuravano come prodotti *sub conditione*: nel caso in cui non venissero effettivamente e oggettivamente impiegate ritornavano a dover essere qualificate come rifiuti. Meglio, allora, optare con decisione in favore del nuovo criterio: **non è più rifiuto solo ciò che è oggettivamente divenuto un prodotto**. In una prospettiva di progressiva evoluzione della legislazione ambientale le “*procedure semplificate*” hanno, senza dubbio, avuto un ruolo estremamente rilevante nella diffusione e nel consolidamento delle attività di recupero, ma oggi, anche a seguito del rilevante progresso della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di distinzione fra rifiuto e “*non rifiuto*”, l'approccio secondo il quale solo ciò che risponde a tutti i requisiti minimi previsti per i prodotti può cessare di essere rifiuto appare in ogni caso preferibile.

g) I regolamenti comunitari sull'EOW

Il Regolamento (UE) n. 333/2011 del 31 marzo 2011 ha introdotto il primo insieme di criteri comunitari relativo alla cessazione della qualifica di rifiuto dei rottami di ferro, acciaio e alluminio, inclusi i rottami di leghe di alluminio. In seguito sono stati definiti il Regolamento (UE) n. 1179/2012 del 10 dicembre 2012 sui rottami di vetro e il Regolamento (UE) n. 715/2013 del 25 luglio 2013 sui rottami di rame.

Il rispetto dei criteri contenuti nei regolamenti citati consente di dimostrare la sussistenza delle condizioni che consentono a un processo di recupero di rifiuti di giungere a trasformare un rifiuto in un prodotto. I criteri costituiscono quindi *prescrizioni dettagliate* volte ad assicurare che determinate operazioni di recupero **conducano effettivamente alla generazione di prodotti** e non di altre tipologie di rifiuti, sia pur più facilmente trasformabili in prodotti mediante successivi trattamenti.

I criteri in primo luogo stabiliscono *quali rifiuti possono essere utilizzati* come materiale dell'operazione di recupero e quali, invece, *non possono essere impiegati* perché comprometterebbero, o rischierebbero di compromettere, le caratteristiche dei prodotti che l'impianto intende generare.

In termini generali, i regolamenti:

- *impediscono in via generale l'utilizzo di rifiuti pericolosi* per alimentare il processo di recupero, consentendolo solo nel caso in cui si dimostri di aver applicato metodi di trattamento e tecniche (definiti nel regolamento) atti ad eliminare tutte le caratteristiche di pericolo dei materiali in ingresso;

- *impongono obblighi minimi di monitoraggio*, quali controlli di accettazione di tutti i rifiuti pervenuti e dei documenti che li accompagnano effettuati da personale qualificato, classificazione delle partite di materiali, analisi periodiche per determinare la quantità di materiali estranei presenti, monitoraggio della radioattività dei metalli;
- *prescrivono l'impiego di determinati processi e tecniche di trattamento*, per esempio la separazione alla fonte dei rifiuti, il trattamento preliminare volto alla selezione delle diverse tipologie, la rimozione preliminare dei materiali estranei, l'effettuazione dei trattamenti meccanici (quali taglio, cesoiatura, frantumazione o granulazione; selezione, separazione, pulizia, disinquinamento, svuotamento) necessari per preparare i rottami al loro utilizzo finale direttamente negli impianti che li utilizzeranno in sostituzione delle materie prime convenzionali;
- *definiscono la qualità dei materiali ottenuti dall'operazione di recupero*, che devono in ogni caso essere *poter essere utilizzati direttamente nella produzione di sostanze o oggetti metallici* nelle acciaierie e nelle fonderie o di prodotti in vetro nelle vetrerie;
- *prescrivono il rilascio di una dichiarazione di conformità*;
- *impongono l'applicazione di un sistema di gestione della qualità* allo scopo di assicurare la conformità alle prescrizioni dei regolamenti. In particolare, tale sistema deve prevedere una serie di procedimenti documentati riguardanti ciascuno dei seguenti aspetti: a) controllo di accettazione dei rifiuti utilizzati come materiale dell'operazione di recupero, b) monitoraggio dei processi e delle tecniche di trattamento, c) monitoraggio della qualità dei rottami metallici ottenuti dall'operazione di recupero (che comprenda anche campionamento e analisi), d) efficacia del monitoraggio delle radiazioni (per i rottami metallici), e) osservazioni dei clienti sulla qualità dei materiali ottenuti, f) registrazione dei risultati dei controlli effettuati, g) revisione e miglioramento del sistema di gestione della qualità, h) formazione del personale;
- *impongono la verifica, "effettuata [ogni tre anni] da un organismo preposto alla valutazione della conformità di cui al regolamento (CE) n. 765/2008 [...] che sia stato riconosciuto a norma di detto regolamento, o da qualsiasi altro verificatore ambientale di cui all'articolo 2, paragrafo 20, lettera b), del regolamento (CE) n. 1221/2009 (EMAS)", che il sistema di gestione della qualità soddisfi le disposizioni dello specifico regolamento.*

h) I criteri nazionali

Il decreto ministeriale 14 febbraio 2013, n. 22 (oltre all'art. 184-quater del D.L.vo 152/06 recante "Utilizzo dei materiali di dragaggio"), costituisce al momento l'unica disposizione italiana sulla cessazione della qualifica di rifiuto. La norma è finalizzata a disciplinare la cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS). Deve essere ricordato, infatti, che il CSS, pur essendo un combustibile derivato dai rifiuti, è qualificato come rifiuto e può essere utilizzato solo in impianti di recupero autorizzati. La particolarità di questa disposizione è quindi data dal fatto che l'input del processo di recupero che darà luogo al "CSS-Combustibile", definito come "il sottolotto di combustibile solido secondario (CSS) per il quale risulta emessa una dichiarazione di conformità", è a sua volta un materiale ottenuto a seguito di un trattamento di recupero che non è stato in grado di trasformare il rifiuto in prodotto, ma si è limitato a creare le condizioni necessarie affinché ciò potesse eventualmente avvenire in un secondo processo di trattamento di rifiuti.

Il decreto ministeriale segue in linea di massima l'impostazione dei regolamenti comunitari, ma prevede specifici obblighi di dichiarazione annuale e prescrizioni aggiuntive molto articolate in materia di deposito e movimentazione presso il produttore e l'utilizzatore, di trasporto e di impiego del CSS-Combustibile. Sembra, dunque, che (analogamente a quanto in passato avveniva per le

“materie prime secondarie”) il raggiungimento degli standard qualitativi prescritti per i prodotti non sia sufficiente a liberare il CSS-Combustibile da vincoli simili a quelli previsti per la gestione dei rifiuti. Che si sia ritornati alla tradizionale impostazione secondo la quale ciò che dovrebbe essere diventato un *non-rifiuto* sia rimasto invece un *non-prodotto*?

i) La posizione della giurisprudenza e la “risposta” del Decreto Competitività

Fin dal 2014 la giurisprudenza si è interrogata circa le modifiche che il D.L.vo n. 205/2010 ha apportato alla disciplina del recupero contenuta nel D.L.vo n. 152/2006, con particolare riferimento alla necessità o meno di richiedere l’autorizzazione ai sensi della normativa nazionale qualora il recupero venga effettuato ai sensi dei regolamenti comunitari EoW di cui sopra.

In particolare la **Corte di Cassazione (Sez. III Pen.)**, con **sentenza n. 16423 del 15 aprile 2014** ha rilevato che *“Anche dopo le modifiche introdotte all’art. 181 dal D.L.vo n. 205/2010, perché un rifiuto cessi di esser tale è necessario che sia sottoposto ad un’operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i seguenti criteri specifici da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: 1) la sostanza o l’oggetto sia comunemente utilizzato per scopi specifici; 2) sussista un mercato e una domanda del materiale recuperato; 3) la sostanza o l’oggetto soddisfi i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetti la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; 4) l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non comporti impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana.”*²³.

Similmente, con la successiva **sentenza n. 40789 del 2 ottobre 2014** i giudici togati hanno ribadito che *“Anche dopo le modifiche introdotte all’art. 181 dal D.L.vo n. 205/2010, perché un rifiuto cessi di esser tale è necessario che sia sottoposto ad una pregressa operazione di recupero, affinché possa essere definitivamente sottratto alla disciplina in materia di gestione dei rifiuti.”*²⁴.

Sul punto il **D.L. 24 giugno 2014, n. 91**²⁵ (noto come **Decreto competitività**), in vigore dal 25 giugno 2014 e convertito il L. 11 agosto 2014, n. 116, ha provveduto a fornire un opportuno chiarimento inserendo nell’art. 216, D.L.vo n. 152/2006 quattro nuovi commi (da 8-quater a 8-septies)

Art. 216 – Operazioni di recupero

8-quater. Le attività di trattamento disciplinate dai regolamenti di cui all’articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, che fissano i criteri che determinano quando specifici tipi di rifiuti cessano di essere considerati rifiuti, sono sottoposte alle procedure semplificate disciplinate dall’articolo 214 del presente decreto e dal presente articolo a condizione che siano rispettati tutti i requisiti, i criteri e le prescrizioni soggettive e oggettive previsti dai predetti regolamenti, con particolare riferimento:

- a) alla qualità e alle caratteristiche dei rifiuti da trattare;*
- b) alle condizioni specifiche che devono essere rispettate nello svolgimento delle attività;*

²³ V. anche TAR Campania, Sez. Salerno, n. 1308 del luglio 2014 : *“Affinché un materiale perda la qualifica di rifiuto non è più necessario il requisito del valore economico, come richiesto dall’art. 181-bis, comma 1, lett. e), D.L.vo n. 152/2006, in quanto l’art. 184-ter, introdotto dall’art. 13, D.L.vo n. 205/2010, richiede solo che vi sia “un mercato o una domanda per tale sostanza o oggetto” (fattispecie relativa al recupero di rifiuti non pericolosi costituiti da materiale proveniente da una cava sottoposto a test di cessione).”*

²⁴ Peraltro, con sentenza Cass. Pen., Sez. III Pen., n. 1150 del 9 novembre 2013 si è affermato che *“La competenza ad effettuare la verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla legge per l’esercizio dell’attività di trattamento rifiuti in regime semplificato spetta a tutti gli organi investiti di funzioni di polizia giudiziaria e non solo ai tecnici delle ARPA.”*

²⁵ *“Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l’efficientamento energetico dell’edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 144 del 24 giugno 2016.

c) alle prescrizioni necessarie per assicurare che i rifiuti siano trattati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, con specifico riferimento agli obblighi minimi di monitoraggio;

d) alla destinazione dei rifiuti che cessano di essere considerati rifiuti agli utilizzi individuati.

8-quinquies. L'operazione di recupero può consistere nel mero controllo sui materiali di rifiuto per verificare se soddisfino i criteri elaborati affinché gli stessi cessino di essere considerati rifiuti nel rispetto delle condizioni previste. Questa è sottoposta, al pari delle altre, alle procedure semplificate disciplinate dall'articolo 214 del presente decreto e dal presente articolo a condizione che siano rispettati tutti i requisiti, i criteri e le prescrizioni soggettive e oggettive previsti dai predetti regolamenti con particolare riferimento:

a) alla qualità e alle caratteristiche dei rifiuti da trattare;

b) alle condizioni specifiche che devono essere rispettate nello svolgimento delle attività;

c) alle prescrizioni necessarie per assicurare che i rifiuti siano trattati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, con specifico riferimento agli obblighi minimi di monitoraggio;

d) alla destinazione dei rifiuti che cessano di essere considerati rifiuti agli utilizzi individuati.

8-sexies. Gli enti e le imprese che effettuano, ai sensi delle disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, dei regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269, e dell'articolo 9-bis del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210, operazioni di recupero di materia prima secondaria da specifiche tipologie di rifiuti alle quali sono applicabili i regolamenti di cui al comma 8-quater del presente articolo, adeguano le proprie attività alle disposizioni di cui al medesimo comma 8-quater o all'articolo 208 del presente decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti di cui al comma 8-quater. Fino alla scadenza di tale termine è autorizzata la continuazione dell'attività in essere nel rispetto delle citate disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, dei regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio n. 161 del 2002 e n. 269 del 2005 e dell'articolo 9-bis del decreto-legge n. 172 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 210 del 2008. Restano in ogni caso ferme le quantità massime stabilite dalle norme di cui al secondo periodo.

8-septies. Al fine di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione, i rifiuti individuati nella lista verde di cui al regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, possono essere utilizzati negli impianti industriali autorizzati ai sensi della disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale di cui agli articoli 29-sexies e seguenti del presente decreto, nel rispetto del relativo BAT References, previa comunicazione da inoltrare quarantacinque giorni prima dell'avvio dell'attività all'autorità ambientale competente. In tal caso i rifiuti saranno assoggettati al rispetto alle norme riguardanti esclusivamente il trasporto dei rifiuti e il formulario di identificazione.

Con specifico riguardo alle previsioni contenute nell'art. 8-sexies, si segnala che la scadenza di sei mesi prevista per l'adeguamento, da parte di enti ed imprese che effettuano operazioni di recupero di materia prima secondaria ai sensi delle disposizioni nazionali su rifiuti cui sono applicabili i regolamenti comunitari, è da computarsi - secondo la norma - a partire "dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti". Tale previsione, ad avviso di chi scrive, è da intendersi più correttamente riferita al periodo di 6 mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del Decreto Competitività, ossia entro il 24 novembre 2014.

j) Le indicazioni sulla corretta applicazione dell'end of waste

Il Ministero dell'ambiente con nota 1° luglio 2016, prot. n. 10045, ha fornito indicazioni per la corretta applicazione dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 alle amministrazioni che rilasciano le autorizzazioni agli impianti di recupero.

La Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento del dicastero opportunamente ricorda che l'articolo citato dispone che: "Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero (incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo), e **soddisfa i criteri specifici**, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;

- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- e) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana”.

Il problema sul quale interviene la nota è quindi costituito dalla necessità che siano stati preventivamente definiti tali criteri “specifici”, con regolamenti comunitari o decreti ministeriali, affinché possa realizzarsi la cessazione della qualifica di rifiuto e pertanto la conseguente generazione di prodotti al termine dei trattamenti di recupero che avvengono negli impianti autorizzati.

Alcuni enti competenti al rilascio delle autorizzazioni al recupero, infatti, hanno erroneamente ritenuto che l'adozione dei citati criteri per le singole tipologie o per le categorie di sostanze od oggetti derivanti da tali trattamenti costituisca l'unico e indispensabile presupposto per la realizzazione dell'*end of waste*.

Infatti, mentre con riferimento ai sottoprodotti l'art. 184-bis, comma 2, disponendo che: “*Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti*” considera l'emanazione dei criteri come **meramente eventuale**, nel caso della cessazione della qualifica di rifiuto il tenore letterale della disposizione può portare a ritenere la definizione di tali criteri come irrinunciabile.

k) Decisioni “caso per caso”

La nota ministeriale a questo proposito, richiamando la Direttiva 98/2008/CE, ricorda che: “*Nel caso in cui non fossero stati stabiliti criteri a livello comunitario, il comma 3, dello stesso articolo 6 [della Direttiva], invece, dispone che “gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile”*”.

La norma europea, in realtà al paragrafo 4 e non al paragrafo 3, dell'articolo citato, consente quindi agli Stati membri di disciplinare la materia in assenza di regolamenti comunitari direttamente e immediatamente applicabili in ogni Paese membro dell'Unione Europea. Conformemente a queste indicazioni l'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, al comma 2, dispone che i criteri siano: “*adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400*”.

l) Gli effetti della disciplina transitoria

Il Ministero precisa, però, che il comma 3 dello stesso articolo 184-ter ha aggiunto che: “*nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'articolo 9-bis, lettere a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 [...]*”.

Mentre i primi tre decreti citati riguardano le attività di recupero di rifiuti esercitate ricorrendo alle “procedure semplificate” oggi ricomprese nell'Autorizzazione Unica Ambientale, il quarto dispone che: “*fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 181-bis (oggi sostituito dall'articolo 184-ter), comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le caratteristiche dei materiali di cui al citato comma 2 si considerano altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate*

ai sensi degli articoli 208, 209 e 210 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59”.

Tale norma, argomenta il Ministero, attribuisce alle Autorità competenti al rilascio di provvedimenti autorizzativi relativi all'esercizio di impianti di gestione dei rifiuti la possibilità di definire, nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 184-ter, comma 1, i criteri di cessazione della qualifica di rifiuto per il singolo impianto.

m) Criteri definiti dalle autorizzazioni

Sulla base delle considerazioni in precedenza esposte, la nota ministeriale precisa che: *“I criteri di cui ai regolamenti europei prevalgono, nell'ambito del loro rispettivo campo di applicazione, sui criteri definiti con i decreti ministeriali, laddove abbiano ad oggetto le stesse tipologie di rifiuti. A loro volta, i criteri definiti con i decreti ministeriali prevalgono, salvo uno specifico regime transitorio stabilito dal rispettivo decreto ministeriale, sui criteri che le Regioni - o gli Enti da queste delegati - definiscono in fase di autorizzazione ordinaria di impianti di recupero dei rifiuti, sempre che i rispettivi decreti ministeriali abbiano ad oggetto le medesime tipologie di rifiuti.*

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 ministeriali”.

n) L'adeguamento ai Regolamenti

Il documento ministeriale analizza, infine, gli effetti della modifica del comma 8-sexies dell'articolo 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia di adeguamento delle attività degli impianti di recupero alle disposizioni contenute nei Regolamenti comunitari sull'end of waste, ritenendo che la nuova formulazione della norma non abbia modificato né le modalità di individuazione dei criteri di cessazione della qualifica di rifiuto, né il riparto delle competenze. Ne consegue, conclude la nota ministeriale, che le Regioni e gli enti dalle stesse delegati hanno la facoltà di definire i criteri per la verifica della cessazione della qualifica di rifiuto in sede di rilascio delle autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *“sempre che, per la stessa tipologia di rifiuto, tali criteri non siano stati definiti con regolamento comunitario o con un decreto ministeriale emanato ai sensi del comma 2, del citato articolo 184-ter”.*

o) Verso l'economia circolare

Passando dal piano del commento al documento di prassi a quello, più impegnativo ma sicuramente più stimolante, del dibattito dottrinale, a chi scrive sembra opportuno avviare una riflessione collettiva sull'approccio da utilizzare per promuovere e consentire il consolidamento e lo sviluppo dei trattamenti di recupero capaci di realizzare effettivamente l'end of waste.

In primo luogo sarebbe opportuno uscire definitivamente dall'ottica secondo la quale si ritiene indispensabile disciplinare nel dettaglio le “tecniche” (insiemi di tecnologie e di modalità operative) di recupero, per evitare il rischio, già indicato, di attestarsi sulle modalità già raggiunte in luogo di favorire lo sviluppo e la ricerca di nuove possibilità di trattamento capaci di ridurre l'impatto ambientale e sulla salute e di migliorare al contempo le “rese” degli impianti. Fatta salva l'assoluta necessità di definire i limiti di emissione indispensabili a limitare gli impatti ambientali di questa come di ogni altra attività economica e di incentivare la prevenzione dei medesimi mediante

l'adozione delle "migliori tecniche disponibili", sembra preferibile orientarsi, invece, a responsabilizzare i gestori degli impianti di recupero sulla qualità e le caratteristiche dei prodotti ottenuti e sull'impegno a garantire un costante monitoraggio del processo di recupero.

Se si intende, infatti, garantire la transizione all'economia circolare sembra più rilevante affermare il principio secondo il quale ogni impianto di preparazione per il riutilizzo, di riciclaggio o di recupero di materia debba operare per garantire che i beni derivanti dalla propria attività **siano effettivamente e oggettivamente prodotti** pienamente rispondenti alla pleora di norme cogenti e tecniche già abbondantemente disponibili allo scopo di garantire che siano sicuri, adeguati rispetto all'uso che se ne farà in un determinato contesto, con caratteristiche prestazionali e di qualità ambientale ritenute irrinunciabili.

In altri termini, se il recupero dei materiali e dei beni dismessi deve divenire una componente rilevante dell'attività economica **perché non assoggettarlo alle medesime norme che già disciplinano l'immissione sul mercato di quel genere di prodotti?** Perché non ricorrere in maggior misura alle dichiarazioni di conformità e alle certificazioni rilasciate da professionisti abilitati che devono essere rilasciate per i prodotti generati da ogni attività di lavorazione industriale o artigianale?

Non sembra sensato mantenere un doppio regime: uno per le attività economiche che trasformano in prodotti le risorse naturali, anche quelle non rinnovabili o rinnovabili nel lungo periodo, e un altro per le attività di recupero dei beni diventati rifiuti. Non deve essere dimenticato, infatti, che la pretesa di voler definire norme *ad hoc* sulla qualità ambientale dei materiali ottenuti dal recupero dei rifiuti sta bloccando da anni la possibilità di ottenere le autorizzazioni necessarie ad intraprendere le attività di "preparazione per il riutilizzo", la modalità di recupero ritenuta assolutamente prioritaria dalla Direttiva quadro sui rifiuti.

È indispensabile, infine, evitare di considerare l'*output* di processo come qualcosa di più pericoloso delle merci e, pertanto, da sottoporre a nuovi vincoli e adempimenti: se ciò che si è ottenuto al termine del trattamento di recupero non dà sufficienti garanzie allora *l'end of waste* non si è realizzato e quel materiale è rimasto rifiuto. Nessun "prodotto sotto condizione": o prodotti oppure rifiuti.

ASS.I.E.A.

(Associazione Italiana Esperti Ambientali)

Stefano Maglia (Presidente)

Paolo Pipere (Segretario Nazionale)