

Fine rifiuto dopo recupero: quando si verifica veramente?

Gianfranco Amendola

La normativa comunitaria ed italiana attualmente in vigore per individuare la cessazione della qualifica di rifiuto dopo il recupero

Come è noto, nel 2010, il D. Lgs 152/06 è stato modificato con il quarto correttivo (D. Lgs n. 205/2010), allo scopo di dare attuazione alla direttiva 2008/98/CE.

Ciò ha riguardato anche la *vexata quaestio* delle cd. *materie prime secondarie*, relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto dopo che lo stesso sia stato sottoposto ad una operazione di recupero.

A tal fine, ha abrogato il “vecchio” articolo 181 bis D. Lgs 152/06, intitolato a “*materie, sostanze e prodotti secondari*”, ed ha introdotto un art. 184 ter, intitolato, come l’art. 6 della direttiva, alla “*cessazione della qualifica di rifiuto*”.

Il quadro normativo, comunitario ed italiano, risulta dallo schema seguente:

| DIRETTIVA 2008/98/CE | D. LGS 152/06 DOPO D. LGS 205/2010 |
|---|--|
| <p>Articolo 6 <i>Cessazione della qualifica di rifiuto</i></p> <p>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:</p> <p>a) la sostanza o l’oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici;</p> <p>b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;</p> | <p>Articolo 184-ter (Cessazione della qualifica di rifiuto)</p> <p><i>1. 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:</i></p> <p><i>a) la sostanza o l’oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;</i></p> <p><i>b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;</i></p> |

| | |
|---|---|
| <p>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</p> <p>d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.</p> <p>I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.</p> <p>2. Le misure intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, che riguardano l'adozione dei criteri di cui al paragrafo 1 e specificano il tipo di rifiuti ai quali si applicano tali criteri, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 39, paragrafo 2.</p> <p>Criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale dovrebbero essere considerati, tra gli altri, almeno per gli aggregati, i rifiuti di carta e di vetro, i</p> | <p><i>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;</i></p> <p><i>d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.</i></p> <p><i>2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni.</i></p> <p><i>I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità con 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'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.</i></p> <p><i>3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis lett. b) del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n 3402/V/MIN si applica fino al 31</i></p> |
|---|---|

| | |
|--|--|
| <p>metalli, i pneumatici e i rifiuti tessili.</p> <p>3. I rifiuti che cessano di essere tali conformemente ai paragrafi 1 e 2 cessano di essere tali anche ai fini degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti nelle direttive 94/62/CE, 2000/53/CE, 2002/96/CE e 2006/66/CE e nell'altra normativa comunitaria pertinente quando sono soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero di tale legislazione.</p> <p>4. Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile. Essi notificano tali decisioni alla Commissione in conformità della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, ove quest'ultima lo imponga.</p> | <p><i>dicembre 2010.</i></p> <p><i>4. Ai decreti di cui al comma 2 si applica la procedura di notifica stabilita dalla direttiva 93/34/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998. (v. comma 4 direttiva)</i></p> <p><i>5. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal decreto legislativo 209 del 2003, dal decreto legislativo 151 del 2005 e dal decreto legislativo 188 del 2008 ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.</i></p> <p><i>6. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto.</i></p> |
|--|--|

La non diretta operatività delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto

Prescindiamo, in questa sede, dal ripetere le nostre osservazioni circa tutte le difformità tra dettato comunitario e dettato italiano¹.

Ciò che oggi ci preme, in primo luogo, rilevare è che, a livello letterale, le condizioni stabilite per individuare la fine-rifiuto in sede comunitaria e nazionale non sono, di per sé, direttamente operative². E infatti sia per la direttiva che per il nostro art. 184-bis, un rifiuto cessa di essere tale solo quando, dopo una operazione di recupero, vengano soddisfatti "*criteri specifici*" che devono essere "*elaborati*" e "*adottati*" in conformità e nel rispetto delle suddette condizioni³.

Occorre, quindi, un provvedimento intermedio che individui questi criteri specifici nel cui ambito si garantirà anche il rispetto di quelle condizioni e che, peraltro, "*includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto*".

Questo provvedimento intermedio può essere emesso in sede comunitaria (regolamento) ovvero, in sua assenza, dagli Stati membri (per l'Italia, saranno i decreti ministeriali di cui al comma 2 dell'art. 184-ter), che, in tal caso, secondo quanto dispone la direttiva, dovranno emanarlo "*tenendo conto della giurisprudenza applicabile*" e informandone la Commissione.

E bisogna anche aggiungere subito che, comunque, in base alla lettera della legge, non sembra possa trattarsi di provvedimenti astratti di tipo generale: che sanciscano, cioè, in via generale, quando un qualsiasi rifiuto, dopo il recupero, cessa di essere tale. Né in sede

¹AMENDOLA, *Codice ambiente, quando un rifiuto cessa di essere tale*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro* 2011, n. 3, pag. 62 e segg.

² Per il diritto comunitario, è la stessa Corte europea ad evidenziare che "*siffatte condizioni non possono, di per se stesse, consentire di dimostrare direttamente che taluni rifiuti non devono più essere considerati tali*". Cfr. n. 55 CGCE 7 marzo 2013, *cit* appresso, in nota 13.

³ Si noti che l'Italia nell'art. 183-bis ha recepito integralmente (o quasi) quanto stabilito dall'art. 6 della Direttiva ; e, pertanto, non c'è dubbio che, per espressa volontà del legislatore italiano, le suddette condizioni devono essere rispettate anche nell'adozione dei criteri specifici italiani di cui al comma 4.

comunitaria né in sede nazionale. Infatti, la direttiva si riferisce espressamente a "*taluni rifiuti specifici*" e la normativa italiana precisa che ciò può avvenire solo "*caso per caso per specifiche categorie di rifiuti*".

In conclusione, quindi, se pure la normativa comunitaria e italiana indicano alcune condizioni generali per valutare la fine-rifiuto, in realtà trattasi di condizioni che devono essere rese operative attraverso un provvedimento, comunitario o nazionale, che le recepisca nell'ambito di criteri specifici relativi a singole categorie di rifiuti.

La fase transitoria italiana

Una volta detto che per rendere applicabile la nuova disciplina occorrono espressi provvedimenti, bisogna subito aggiungere che, come già rilevato, l'Italia aveva già legiferato in proposito sin dal 1998. E, quindi, onde evitare soluzioni di continuità, in attesa dei nuovi decreti governativi previsti dal comma 2, il comma 3 dell'art. 184 ter stabilisce che continua ad applicarsi, per le categorie di rifiuti ivi previste, la "vecchia" disciplina ministeriale sulle materie prime secondarie del 1998, 2002 e 2005, già "prorogata" con il D. Lgs n. 4/2008, cui si aggiungono, con il richiamo all'art. 9 bis, comma b) della legge 30 dicembre 2008 n. 210, tutti gli accordi e contratti di programma stipulati tra amministrazioni pubbliche e soggetti interessati in materia di rifiuti⁴.

Purchè, ovviamente, l'applicazione dei vecchi decreti non si risolva in un palese contrasto con i nuovi principi dettati dalla legge.

In analoga situazione di transizione normativa (con riferimento, cioè, all'art. 181-bis oggi abrogato), infatti, la Suprema Corte sin dal 2008 ha giustamente osservato che questa "vecchia" disciplina regolamentare in tanto può essere considerata applicabile in quanto non contrasta con le nuove disposizioni di legge, precisando che "*i requisiti delle materie*

⁴ Scompare solo, ma dal 31 dicembre 2010, la circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN, la quale, tra l'altro, sosteneva che comunque, una sostanza o un oggetto, "*purché abbia le caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal D.M. 5 febbraio 1998 e sia direttamente destinato in modo oggettivo ed effettivo all'impiego in un ciclo produttivo, è sottoposto al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti*".

prime secondarie sono attualmente fissati, con previsione diretta, dal D.Lgs. n. 4/2008 e non devono più essere evinti per deduzione dalle prescrizioni del D.M. 5.2.1998: ad essi deve adeguarsi l'emanando decreto ministeriale previsto dal 2° comma dello stesso art. 181 bis e sempre essi devono essere utilizzati quali criteri di riferimento per individuare quali possano essere considerate "materie prime secondarie", in via transitoria (art. 181 bis, comma 3), tra le numerose tipologie di materiali previste dal D.M. 5.2.1998 (e dall'altra normativa secondaria vigente per i rifiuti pericolosi in genere...)"⁵.

Affermazione che, ovviamente, vale anche, *mutatis mutandis*, per il nuovo art. 184 ter che ha sostituito il vecchio art. 181-bis.⁶

In sostanza, quindi, in attesa dei nuovi decreti e salvo quanto diremo appresso, la disciplina dei "vecchi", per poter essere applicata e portare al fine-rifiuto, ha bisogno, caso per caso, di un esame dell'interprete diretto a verificare che non si giunga ad un risultato in contrasto con i nuovi principi e requisiti stabiliti dalla nuova legge⁷.

I regolamenti comunitari, già emessi, per alcuni tipi di rottami metallici, rottami di vetro e rottami di rame: il momento della "cessione"

Come abbiamo visto, il comma 2 dell'art. 6 della Direttiva evidenziava che "*criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale dovrebbero essere considerati, tra gli altri, almeno per gli aggregati, i rifiuti di carta e di vetro, i metalli, i pneumatici e i rifiuti tessili*"⁸.

⁵ Cass. pen, sez. 3, 30 settembre 2008, n. 41836, Castellano.

⁶ Cfr., in proposito, Cass. pen, sez. 3, c.c. 25 maggio 2011, n. 24427, Calcagni, la quale, dopo aver evidenziato che "con D. Lgs 205/2010 lo Stato italiano ha dato attuazione alla direttiva n. 2008/98/CE innovando, con l'art. 184 ter che definisce i criteri in base ai quali un materiale perde la qualifica di rifiuto, rispetto alla definizione di MPS e requisiti richiesti", ha concluso con rinvio per un nuovo esame "che tenga conto delle innovazioni normative introdotte" dal D. Lgs 205/2010. Nello stesso senso, cfr. ID, 16 maggio 2012, n. 25206, Violato

⁷ Lo stesso dicasi per i casi di fine-rifiuto previsti da appositi provvedimenti autorizzatori. In proposito, in dottrina si rinvia a ROTTGEN, *End-Of-Waste tramite provvedimenti autorizzativi*, in *Ambiente e sviluppo* 2012, n. 10, pag. 809 e segg.

⁸ Si noti che, ai sensi del "considerando n. 22 della Direttiva "eventuali categorie di rifiuti per le quali dovrebbero essere elaborati criteri e specifiche volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale sono,

Il che ha avuto parziale attuazione in quanto, sino ad oggi, il legislatore comunitario ha emanato questi criteri con riferimento ad alcuni tipi di rottami metallici (Regolamento UE n. 333/2011), ai rottami di vetro (Regolamento UE n. 1179/2012) ed ai rottami di rame (Regolamento UE n. 715/2013).

Trattandosi di regolamenti, essi sono direttamente applicabili in tutti gli Stati membri dal momento della loro entrata in vigore, e, ovviamente, prevalgono su qualsiasi diversa disposizione nazionale; e, quindi, per l'Italia, sulle disposizioni relative a questi rifiuti contenute nei decreti ministeriali sulle m.p.s., tenuti in vita, come abbiamo visto, per la fase transitoria.

Ciò premesso, c'è un punto che ci preme mettere subito in evidenza: in tutti e tre i regolamenti, si stabilisce che i rottami in essi previsti "*cessano di essere considerati rifiuti allorché, **all'atto della cessione dal produttore ad un altro detentore, sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni.....***".

La dizione è chiarissima e vuol dire, *a contrario*, che questi rottami continuano ad essere considerati rifiuti (con l'applicazione agli stessi della relativa disciplina) fino al momento in cui vengono ceduti dal recuperatore ("*produttore*") ad altro detentore e si accerta il rispetto di tutte le condizioni previste dai regolamenti. In altri termini, non basta adempiere a tutte le condizioni di legge; occorre anche che vi sia una cessione ad altri⁹ con verifica di questi adempimenti. E quindi, fino a quel momento, il loro stoccaggio, ad esempio, è considerato

fra l'altro, i rifiuti da costruzione e da demolizione, alcune ceneri e scorie, i rottami ferrosi, gli aggregati, i pneumatici, i rifiuti tessili, i composti, i rifiuti di carta e di vetro". Come si vede, nell'articolato, sono scomparsi i rifiuti da costruzione e demolizione nonché le ceneri e scorie. Tuttavia è lo stesso articolato che, usando il termine "almeno", non esclude affatto queste altre categorie di rifiuti.

⁹ TAPETTO, *Considerazioni sull'applicazione del Regolamento 333/2011 UE*, in www.lexambiente.com 2012, rileva che "*l'operazione di produzione dei rottami debba essere necessariamente un'attività correlata ed immediatamente precedente, se non contestuale, all'uscita del materiale prodotto dall'impianto, in ragione del fatto che l'atto di cessione è identificato nel momento di trasferimento ad altro detentore....*"

stoccaggio di rifiuti con tutti gli obblighi che ne conseguono¹⁰; anche se si è già adempiuto alle condizioni di legge¹¹.

Trattasi, come è evidente, di una specificazione sul momento della cessazione non prevista tra le condizioni indicate dalla direttiva e che, evidentemente, il legislatore comunitario ha ritenuto di inserire nel momento in cui, dando attuazione alla direttiva, ha utilizzato lo spazio di manovra consentitogli nell'elaborazione di "criteri specifici" per questi rottami.

Peraltro, non sembra che tale specificazione sia in contrasto con quanto disposto dalla direttiva. L'unico dubbio di congruenza normativa, a nostro sommo avviso è "interno" ai regolamenti in quanto, negli stessi, il termine "produttore" indica, per definizione, il detentore che cede ad un altro detentore rottami "che, per la prima volta, hanno cessato di essere considerati rifiuti"; ove l'uso del verbo al passato ("hanno cessato") fa pensare che la cessazione della qualifica di rifiuto sia avvenuta prima che si verifichi la cessione ad altri. Tuttavia, trattasi di eventuale incongruenza del tutto interna ai regolamenti e non attinente ai rapporti con la direttiva madre, e che, comunque, a nostro avviso, non può che essere risolta, in via interpretativa, dando la prevalenza alla chiarissima dizione normativa finalizzata proprio a stabilire il momento della perdita della qualifica di rifiuto per questi rottami.

Ed è appena il caso di aggiungere, in proposito, che, comunque, se si ritenesse tale specificazione regolamentare contrastante con la direttiva, l'unico rimedio possibile sarebbe il ricorso alla Corte europea di giustizia, e non la disapplicazione.

Peraltro, va evidenziato, per la precisione, che, secondo la dizione dei regolamenti, per la perdita della qualifica di rifiuto non basta la cessione ad altri ma occorre si tratti di cessione la quale soddisfi tutte le condizioni stabilite dai regolamenti stessi; il che, ovviamente, può influire notevolmente sul momento reale in cui si perda tale qualifica.

¹⁰ Del resto, per l'Italia, il comma 6 dell'art. 184-ter prevede espressamente che "la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto".

¹¹ GIAMPIETRO-BOCCIA, *Recupero dei rottami metallici: il Regolamento UE n. 333/2011 è compatibile con la Direttiva n. 2008/98/Ce?* in *Ambiente e sviluppo* 2012, n. 2, pag. 116, rilevano criticamente che "non basta l'osservanza dei criteri tecnici... non basta l'aver rispettato le prescrizioni degli artt. 5 e 6....."

Si noti, infine, che, in tal modo si fissa la perdita della qualifica di rifiuto ad un momento comunque precedente a quello indicato dalla Corte europea di giustizia, la quale, proprio con riferimento a rottami ferrosi portati in acciaieria, non si è rifatta alla fase della cessione ma ha, invece, affermato che essi *"devono tuttavia conservare la qualifica di rifiuti finché non siano effettivamente riciclati in prodotti siderurgici, finché cioè non costituiscano i prodotti finiti del processo di trasformazione cui sono destinati. Nelle fasi precedenti, essi non possono ancora, infatti, essere considerati riciclati, poiché il detto processo di trasformazione non è terminato. Viceversa, fatto salvo il caso in cui i prodotti ottenuti siano a loro volta abbandonati, il momento in cui i materiali in questione perdono la qualifica di rifiuto non può (CHE) essere fissato ad uno stadio industriale o commerciale successivo alla loro trasformazione in prodotti siderurgici poiché, a partire da tale momento, essi non possono più essere distinti da altri prodotti siderurgici scaturiti da materie prime primarie (v., per il caso particolare dei rifiuti di imballaggio riciclati, sentenza 19 giugno 2003, causa C-444/00, Mayer Parry Recycling, Racc. pag. I-6163, punti 61-75)." ¹².*

I futuri decreti ministeriali su rifiuti non oggetto di Regolamento: il richiamo alla "giurisprudenza applicabile": il "recupero completo"

Come abbiamo visto, qualora non vi sia una regolamentazione comunitaria, gli Stati membri possono *"decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile"*, notificando tali decisioni alla Commissione UE.

In Italia, ai sensi del comma 2 dell'art. 184-ter, in questi casi la procedura per stabilire il fine rifiuto passa attraverso uno o più decreti ministeriali i quali devono adottare, caso per caso, i criteri (le condizioni) di cui al comma 1. Ma, nel farlo, pur se la norma italiana non lo riporta espressamente, l'obbligo di conformarsi al dettato comunitario comporta certamente che si dovrà tener conto anche della *"giurisprudenza applicabile"*.

¹² CGCE (seconda sezione), 11 novembre 2004, Niselli, la quale era stata preceduta, con specifico riferimento al riciclaggio di rottami metallici, dalla sentenza CGCE (quinta sezione) 19 giugno 2003, Mayer Parry (richiamata, infatti, dalla sentenza Niselli).

In altri termini, se pure è vero che, in questi casi, gli Stati membri hanno una notevole discrezionalità di intervento, è anche vero che essi dovranno sempre tener conto dei principi generali stabiliti dalla direttiva nonché della giurisprudenza applicabile. In tal modo, con ogni evidenza, si vuole evitare che vi siano distorsioni troppo marcate da Stato a Stato; tanto è vero che è imposto un obbligo di notifica alla Commissione proprio per verificare che questo non accada.

Ed è opportuno sottolineare subito che il nostro art. 184-ter, riprendendo il par. 1 dell'art. 6 della direttiva, si preoccupa anche di aggiungere che questi criteri nazionali (così come quelli comunitari), oltre ad includere, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti, *"tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto"*. E pertanto, alla fine, i nostri decreti dovranno recepire i criteri generali comunitari (trasfusi, per l'Italia, nel comma 1 dell'art. 184-ter) tenendo conto sia della giurisprudenza applicabile sia dei possibili effetti negativi sull'ambiente.

Sorge, a questo punto, l'esigenza di definire quale sia la giurisprudenza applicabile.

Illuminante è, in proposito, il recente insegnamento della Corte europea, la quale, dovendo stabilire se un rifiuto considerato pericoloso possa cessare di essere un rifiuto, dopo aver preso atto che, nel caso in esame, mancavano criteri specifici comunitari, si è rifatta alle sentenze ARCO del 15 giugno 2000 e PALIN GRANIT del 18 aprile 2002 per concludere con una risposta affermativa qualora, come affermato dalle citate sentenze, una operazione di recupero consenta di renderlo utilizzabile senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente e se non viene accertato che il detentore se ne disfi, abbia intenzione o abbia l'obbligo di disfarsene¹³.

Appare, quindi, del tutto evidente, in primo luogo, che la "giurisprudenza applicabile" è quella della Corte europea; il che è logico, considerato che, come si è detto, questo richiamo ha lo scopo di evitare distorsioni troppo marcate da Stato a Stato.

In secondo luogo, va evidenziato che, nella sentenza in esame, la Corte europea, dopo aver premesso, citando la sentenza ARCO, che *"il fatto che una sostanza sia il risultato di una operazione di recupero ai sensi della direttiva 2008/98 costituisce solo uno degli*

¹³ CGCE 7 marzo 2013 in causa C-358/11 in *Ambiente e sviluppo* 2013, n. 6, pag. 524 e segg., con nota di BOCCIA

elementi che vanno presi in considerazione per stabilire se tale sostanza sia ancora un rifiuto, ma non consente di per sè di trarne una conclusione definitiva" (n. 58), precisa espressamente che "al fine di determinare se un'operazione di recupero consenta di trasformare l'oggetto di cui trattasi in un prodotto utilizzabile, occorre verificare, alla luce di tutte le circostanze della controversia, se l'uso di tale oggetto possa avvenire conformemente alle prescrizioni della direttiva 2008/98, quali enunciate in particolare agli articoli 1 e 13 della direttiva, senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente"(n. 59).

Appare, quindi, chiarissimo che, per la Corte europea, qualora si tratti di rifiuti non oggetto di specifici criteri comunitari (esclusi, quindi, i rottami dei tre regolamenti citati), il richiamo alla giurisprudenza applicabile cui devono rifarsi gli Stati membri, è inteso soprattutto come un richiamo alla esigenza di protezione dell'ambiente e della salute che, non a caso, è proprio la stessa esigenza che, da sempre, ha guidato la Corte nel delineare e definire la nozione stessa di "rifiuto".

La giurisprudenza, cioè, secondo cui " *la finalità essenziale della direttiva, stando al suo terzo 'considerando', è la «protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti»>*", in armonia con "l'art. 174, n. 2, CE. Quest'ultimo dispone che «la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (...)»>¹⁴.

¹⁴ **CGCE, terza sezione, 18 dicembre 2007, causa c-263/05. Tra le tante conformi, cfr. sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit, sentenza Niselli cit. sentenza Avestapolarit Chrome Oy del 2003, Ord. Saetti e Frediani del 2004**

Esigenza, peraltro, già evidenziata, anche se con formulazione diversa, alla lettera d) delle condizioni indicate dall'art. 6 della Direttiva, recepita, per l'Italia, dall'art. 184-ter nonché dallo specifico richiamo ai possibili effetti negativi sull'ambiente.

Proprio a questa esigenza e a questa giurisprudenza gli Stati membri devono, in primo luogo, attenersi nel definire i criteri per stabilire non solo il momento della formazione ma anche quello della fine di un rifiuto.

E allora, se, per il momento della formazione del rifiuto, questa giurisprudenza conclude che la nozione di rifiuto non può essere interpretata in senso restrittivo, ad analoga conclusione cautelativa si deve pervenire per determinare il momento della cessazione della qualifica di rifiuto.

Con la conseguenza che, per arrivare a fine-rifiuto, il recupero, come si legge proprio nella citata sentenza ARCO (e lo stesso concetto si rinvia nella sentenza Mayer Parry), deve essere "completo" e non bastano operazioni di "cernita o trattamento preliminare".

Concetto ribadito e confermato nel 2008 dalla stessa Corte, la quale, condannando l'Italia per la normativa sul CDR-Q, aveva richiamato, come la sentenza in esame, proprio le stesse sentenze ARCO e PALIN GRANIT, affermando che solo con "un materiale nuovo o un prodotto nuovo, dalle caratteristiche paragonabili a quelle del materiale da cui derivano, si assicura un elevato livello di tutela dell'ambiente"; per cui "un'operazione di recupero può dirsi completa soltanto se ha l'effetto di conferire al materiale in questione le medesime proprietà e caratteristiche di una materia prima e di renderlo utilizzabile nelle stesse condizioni di precauzione rispetto all'ambiente (v. citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punti 94 e 96, nonché Palin Granit, punto 46)"; ed evidenziando che, secondo la giurisprudenza della Corte europea, "benché la caratteristica essenziale di un'operazione di recupero consista nel fatto che il suo obiettivo principale è che i rifiuti possano svolgere una funzione utile (v. sentenze 27 febbraio 2002, causa C-6/00, ASA, Racc. pag. I-1961, punto 69, e 13 febbraio 2003, causa C-228/00, Commissione/Germania, Racc. pag. I-1439, punti 41, 45-46, nonché ordinanza 27 febbraio 2003, cause riunite da C-307/00 a C-311/00, Oliehandel Koeweit e a., Racc. pag. I-1821, punto 97), il recupero avviene soltanto nel momento stesso in cui la sostanza de

*qua svolge effettivamente una funzione utile, segnatamente all'atto della produzione di energia attraverso la combustione o il deposito in una miniera in disuso"*¹⁵.

Il primo decreto italiano su rifiuti non oggetto di regolamento comunitario: i combustibili solidi secondari

In questo quadro, va considerato il primo **decreto ministeriale italiano (n. 22 del 14 febbraio 2013)** emesso ai sensi dell'art. 184-ter, il quale detta i criteri da rispettare affinché determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ottenuti da rifiuti urbani e speciali (esclusi i pericolosi), cessino di essere qualificati come rifiuti e possano, quindi, essere utilizzati nei cementifici o nelle centrali termoelettriche.

Rinviando ad altri scritti per approfondimenti, anche tecnici¹⁶, sembra sufficiente, in questa sede, ricordare che, ai sensi di questo decreto, per la fine rifiuto, occorre l'emissione di una dichiarazione di conformità da parte del produttore, la quale certifichi, in particolare, le modalità del processo di produzione facendo ampio ricorso al rispetto delle norme UNI-EN.

Già a questo punto appare quasi plateale la difformità del decreto italiano rispetto alla "*giurisprudenza applicabile*".

Basta leggere, in proposito, non solo la sentenza del 2008 sul CDR-Q appena citata, ma anche il parere motivato 13 dicembre 2005 contro il nostro paese, in cui la Commissione UE evidenzia che , *in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia*:

- a) *<<una operazione di recupero può dirsi completa nel momento in cui un rifiuto soggetto ad operazioni di trasformazione non possa più essere distinto da altri prodotti siderurgici scaturiti da materie prime primarie.... Al contrario, il tenore letterale della disposizione italiana, non specificando le operazioni di recupero attribuisce al criterio della conformità alle specifiche tecniche CECA, Aisi, Caef, Uni, Euro od altre una importanza decisiva, quando è palese che la corrispondenza a*

¹⁵ CGCE, 22 dicembre 2008, C-283/07. In dottrina, per approfondimenti e richiami, specie con riferimento alla sentenza ARCO, cfr. per tutti PAONE, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, Milano 2008, pag. 135 e segg.

¹⁶ Cfr. per tutti BALESTRERI, *End of waste: le novità per i combustibili solidi secondari*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro* 2013, n. 4, pag. 67 e segg.

dette specifiche non sia di per sé un criterio sufficiente per stabilire che un materiale è un rifiuto oppure un prodotto (esistono varie specifiche tecniche proprio in relazione a determinate categorie di rifiuti) >>

- b) *<<È pacifico che il CDR, anche se di qualità elevata, sia a tutti gli effetti un rifiuto fino a quando lo stesso non viene combusto per produrre energia (o anche successivamente, limitatamente ai residui delle operazioni di combustione). Il CDR non può essere definito come il risultato di una operazione di recupero completa, in quanto è il risultato di un processo di selezione e miscelazione di rifiuti, che mantengono tale caratteristica anche dopo detto trattamento. L'equivalenza di determinate caratteristiche del CDR a quelle di certi combustibili fossili (ad esempio, il potere calorifico), non può certo essere considerata elemento decisivo per sottrarre l'utilizzo del CDR dal sistema di controlli istituito dalla direttiva. Né la certezza del riutilizzo del CDR in un processo produttivo, indizio cui si riferisce la Corte unicamente con riferimento ai "sottoprodotti" e unicamente qualora riutilizzati nel medesimo processo produttivo... può essere considerato elemento decisivo>>*
- c) *Una disposizione che <<esclude dalla disciplina sui rifiuti i sottoprodotti che rispondono a determinati standard merceologici o norme tecniche, si pone in aperto contrasto con la direttiva comunitaria come interpretata dalla Corte di giustizia >>.*

Esattamente, quindi, l'opposto di quanto statuito dall'Italia con il decreto in esame, nonostante le precedenti condanne della Corte europea¹⁷ e nonostante il parere contrario della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati motivato in ragione della necessità di approfondirne i profili tecnici e le possibili ricadute ambientali.

Appare, a questo punto, di tutta evidenza che il recente decreto italiano sui CSS fa nascere fondate perplessità sulla sua rispondenza ai principi comunitari ed alla giurisprudenza della Corte europea di giustizia, così come richiesto dalla direttiva 2008/98/CE e dall'art. 184-ter del D. Lgs 152/06 al fine di garantire, nel rispetto del principio di precauzione, un elevato livello di tutela della salute umana e dell'ambiente. Con la conseguenza della sua possibile disapplicazione da parte dei giudici italiani.

Ed appare altrettanto evidente che le osservazioni che precedono devono essere tenute presenti anche nella applicazione, per il periodo transitorio, dei vecchi decreti governativi sulle M.P.S. , al fine di verificarne la compatibilità con le disposizioni in esse contenute,

¹⁷ Cfr. anche BOCCIA, *op.ult cit* in nota 13, pag. 520, 521, la quale evidenzia il palese contrasto con le osservazioni sulla necessità di recupero completo dell'Avvocato generale nella causa C-358/11 (sfociata nella citata sentenza 7 marzo 2013).

specie per quanto concerne il momento della cessazione della qualifica di rifiuto dopo un recupero completo.