

AVANGUARDIA GIURIDICA collana a cura di MARCO ANTONIOL

ambiente MA24

MARCO CECCONI

LA GESTIONE DEI RIFIUTI

Principi e competenze
alla luce del
D.Lgs. n. 205/2010

EXEO edizioni

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf : 978-88-95578-96-5

AVANGUARDIA GIURIDICA collana a cura di MARCO ANTONIOL

ambiente MA24

MARCO CECCONI

La gestione dei rifiuti

Principi e competenze
alla luce del
D.Lgs. n. 205/2010

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf : 978-88-95578-96-5



tel: 049 9710328 martedì e giovedì 12:30 > 14:00 - fax: 049 9710328
e-mail: amministrazione@territorio.it

L'opera ha lo scopo di fornire una panoramica sulle novità, riguardanti la gestione dei rifiuti, introdotte nel cod. amb. tramite il d. lgs. 3 dicembre 2010, n. 205. La nuova disciplina richiama all'impegno, alla collaborazione nonché al confronto i diversi livelli delle istituzioni affinché possano essere raggiunti quegli obiettivi di civiltà e di buona amministrazione cui mirano le numerose direttive comunitarie, intervenute negli ultimi anni.

Copyright © 2011 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale del soggetto abbonato, e comunque mai a scopo commerciale. Il pdf può essere utilizzato esclusivamente dall'acquirente, nei propri dispositivi di lettura, e dai suoi più stretti collaboratori professionali. Ogni diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale di contenuti è vietata senza il consenso scritto dell'editore.

edizione: gennaio 2012 - collana: AVANGUARDIA GIURIDICA a cura di Marco Antoniol
materia: ambiente - tipologia: studi applicati - formato: digitale, pdf
codice prodotto: MA24 - ISBN: 978-88-95578-96-5- prezzo: € 30,00
autore: Marco Ceconi, laureato in giurisprudenza
editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00,
sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1
35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD
info@exeoedizioni.it. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.
L'editore ringrazia per ogni segnalazione o suggerimento inviato a
direzione@exeoedizioni.it.



professionisti

pubblica amministrazione

www.territorio.it - www.exeoedizioni.it

SOMMARIO

CAPITOLO I - INTRODUZIONE	6
1. <i>Struttura dell'opera</i>	6
2. <i>Obiettivi e finalità</i>	7
CAPITOLO II - LA GESTIONE DEI RIFIUTI	9
SEZIONE I - PRINCIPI GENERALI	9
1. <i>Premessa</i>	9
2. <i>Parametri costituzionali di riferimento</i>	10
3. <i>Il rifiuto: nozione e classificazione</i>	11
3.1 <i>Da rifiuto a sottoprodotto</i>	15
3.2 <i>Cessazione della qualifica di rifiuto</i>	17
3.3 <i>Esclusioni</i>	19
3.4 <i>Terre e rocce da scarico</i>	21
4. <i>Principi di gestione</i>	22
5. <i>Criteri di priorità</i>	24
5.1 <i>Prevenzione della produzione di rifiuti</i>	27
5.2 <i>Riutilizzo di prodotti e preparazione per il riutilizzo dei rifiuti</i>	28
5.3 <i>Riciclaggio e recupero dei rifiuti</i>	29
5.4 <i>Smaltimento dei rifiuti</i>	32
SEZIONE II - LE RESPONSABILITÀ	34
6. <i>Autosufficienza e prossimità</i>	34
7. <i>Il produttore e la sua responsabilità estesa</i>	35
8. <i>Il SISTRI: costituzione e vicende evolutive</i>	37
8.1 <i>Il SISTRI: le responsabilità dei soggetti coinvolti</i>	40
9. <i>Il catasto dei rifiuti</i>	41
10. <i>I registri di carico e scarico</i>	42
11. <i>Situazioni straordinarie: stato di necessità e poteri sostitutivi</i>	43
12. <i>Divieto di abbandono</i>	45
13. <i>Il trasporto dei rifiuti</i>	46
14. <i>Spedizioni transfrontaliere dei rifiuti</i>	48
SEZIONE III - LE COMPETENZE	50
15. <i>Le competenze dello Stato</i>	50
15.1 <i>Segue: le novità più rilevanti recentemente introdotte</i>	54
16. <i>Le principali competenze delle Regioni</i>	56

17. Le competenze delle Province	57
18. Le competenze dei Comuni.....	59
CAPITOLO III - ASSETTI ORGANIZZATIVI	61
SEZIONE I - SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI	61
1. I piani regionali.....	61
2. Gli ambiti territoriali ottimali (ATO).....	66
3. Misure per incrementare la raccolta differenziata	67
4. Accordi, contratti di programma ed incentivi	70
5. L'osservatorio nazionale sui rifiuti.....	73
SEZIONE II - IL SISTEMA DELLE AUTORIZZAZIONI	76
6. Premessa.....	76
7. I nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti	77
7.1 I contenuti dell'autorizzazione unica.....	80
8. Il possesso della certificazione ambientale.....	83
9. Gli impianti di ricerca e sperimentazione.....	84
10. L'iscrizione all'Albo.....	85
10.1 Regolamentazione interna e modalità attuative.....	88
10.2 Gli eventi interruttivi dell'iscrizione	89
11. Autorizzazioni integrate ambientali.....	89
SEZIONE III - LE PROCEDURE SEMPLIFICATE	91
12. L'ammissione alle procedure.....	91
12.1 L'autosmaltimento.....	94
12.2 Le operazioni di recupero.....	95
12.3 Gli oli usati.....	96
13. Il ruolo della Commissione europea.....	98
CONCLUSIONI	99
ALLEGATO - D.LGS. 3 APRILE 2006, N. 152 - NORME IN MATERIA AMBIENTALE - PARTE QUARTA - NORME IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI E DI BONIFICA DEI SITI INQUINATI	101
BIBLIOGRAFIA	187
SITOGRAFIA	189

CAPITOLO I INTRODUZIONE

1. Struttura dell'opera

Quest'opera costituisce una disamina dettagliata e puntuale delle novità introdotte dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205¹, intitolato «disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive»². Il decreto è stato pubblicato nel supplemento ordinario n. 269/L alla G.U. n. 288 del 10 dicembre 2010 e costituisce un rilevante correttivo della “parte quarta” del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante «norme in materia ambientale» (d'ora in poi cod. amb.).

Il suddetto decreto modifica, quindi, diversi passaggi della precedente normativa sui rifiuti: alcuni di questi interventi, infatti, interessano aspetti di ordine generale mentre altri coinvolgono direttamente le modalità di gestione dei rifiuti da parte delle imprese; novità significative si rintracciano, inoltre, nelle definizioni, nell'impostazione generale del ciclo dei rifiuti e nella gestione quotidiana degli stessi, dei sottoprodotti e delle materie prime secondarie.

¹ Il decreto è attuativo di apposita legge-delega 7 luglio 2009, n. 88, recante «disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2008» e pubblicata nel supplemento ordinario n. 110 alla G.U. n. 161 del 14 luglio 2009.

² Pubblicata sulla G.U.C.E. (gazzetta ufficiale dell'Unione europea) in data 22 novembre 2008 sostituisce le direttive 2006/12/CE (rifiuti), 91/689/CE (rifiuti pericolosi) e 75/439/CE (eliminazione degli oli usati).

2. Obiettivi e finalità

Negli ultimi decenni ha suscitato grande interesse il tema della riduzione degli effetti dei rifiuti sulla natura e sull'ambiente³: avvertita diffusamente è la necessità di ridurre la produzione dei rifiuti con l'obiettivo di non sottovalutare eventuali possibilità di ricavare risorse da essi⁴.

La riorganizzazione normativa delle politiche volte a gestire l'intero processo dei rifiuti deve procedere, al fine di giungere agli obiettivi sperati, di pari passo con un accrescimento culturale che abbia il fine di inculcare nelle giovani generazioni il seme del rispetto per il patrimonio ambientale che gli sarà consegnato in gestione⁵.

È di tutta evidenza come le politiche ambientali dei singoli Stati si pongano in coerenza con una nuova strategia comunitaria diretta a realizzare, attraverso strumenti legislativi sempre più duttili e moderni, uno sviluppo economico e sociale sostenibile e

³ Cfr. MATTEINI CHIARI S. e M.E., *Prontuario degli illeciti contro l'ambiente e il territorio*, Santarcangelo di Romagna, 2011, pag. 18 dove si chiarisce come ormai l'orientamento prevalente, ed ormai dominante, individua i contenuti del termine "ambiente" «con riguardo sia alle componenti naturali (aria, acqua, suolo), sia alle componenti culturali (beni culturali in senso stretto, bellezze naturali e paesaggistiche), sia alle componenti territoriali (l'habitat), vale a dire con riguardo a tutti gli ambiti di presenza suscettibili di fruizione sociale da parte dell'uomo o, in termini diversi, con riferimento a tutti i beni costituenti possibile oggetto di fruizione collettiva».

⁴ Cfr. "considerando" n. 28 della direttiva 2008/98/CE: «La presente direttiva dovrebbe aiutare l'Unione Europea ad avvicinarsi ad una "società di riciclaggio" cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse. Inoltre cfr. "considerando" n. 42 della direttiva 2008/98/CE: «Spesso i rifiuti hanno un valore in quanto risorse e un maggiore ricorso agli strumenti economici può consentire di massimizzare i benefici ambientali. Il ricorso a tali strumenti dovrebbe quindi essere incoraggiato al livello appropriato sottolineando al tempo stesso che i singoli Stati membri possono decidere circa il loro impiego».

⁵ Cfr. "considerando" n. 6 della direttiva 2008/98/CE: «L'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente».

compatibile con l'ambiente⁶.

§§§

⁶ Cfr. "considerando" n. 30 della direttiva 2008/98/CE: «In virtù di tali principi, spetta alla Comunità e agli Stati membri stabilire un quadro per prevenire, ridurre e, per quanto possibile, eliminare dall'inizio le fonti di inquinamento o di molestia mediante l'adozione di misure grazie a cui i rischi riconosciuti sono eliminati».

CAPITOLO II LA GESTIONE DEI RIFIUTI

SEZIONE I PRINCIPI GENERALI

1. Premessa

Il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, adottato dal governo in esecuzione della sopracitata delega legislativa per dare attuazione alla richiamata direttiva, si compone di 39 articoli e di 5 allegati⁷. Benché il nuovo decreto sia pienamente in vigore, lo stesso rimanda in più norme, che verranno di volta in volta segnalate durante l'esame dell'articolato, a strumenti legislativi secondari di attuazione.

Molte norme della direttiva 2008/98/CE, infatti, si limitano ad enunciare solamente principi od obiettivi: tale scenario comunitario rende più comprensibile la scelta del legislatore italiano di rimandare, in più parti, a decreti attuativi. In tali decreti che peraltro non rappresentano una novità assoluta nella legislazione ambientale, verranno regolamentati i dettagli a livello tecnico al fine di mantenere relativamente snella la struttura del cod. amb.

⁷ Così esplicitamente prevede l'art. 39, commi 5, 6 e 7, d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205: «Gli allegati B, C, D ed I alla Parte IV del cod. amb. sono sostituiti dai corrispondenti allegati al presente decreto. Gli allegati A, G ed H alla Parte IV del cod. amb. sono abrogati. Dopo l'allegato I alla parte IV del cod. amb. è aggiunto l'allegato L riportato in allegato al presente decreto».

2. Parametri costituzionali di riferimento

Il tema della gestione dei rifiuti coinvolge interessi propri dell'umanità in quanto tale⁸, quali l'ambiente e la salute⁹ ed è per questo motivo che è di particolare delicatezza il contemperamento di interessi che i singoli Stati sono chiamati a risolvere con le specifiche disposizioni normative che saranno oggetto di attenta analisi nel corso della trattazione, tenendo in debito conto di come gli obiettivi richiamati possano trovare la loro soddisfazione solo attraverso un'adeguata sinergia tra apparati di governo, mondo degli affari e società civile.

Una corretta gestione dei rifiuti consente il mantenimento di alti standard di vita sotto

il profilo qualitativo all'interno di un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato¹⁰ dove lo sviluppo della persona sia prerogativa irrinunciabile: a tal proposito è importante notare come ormai dal 2001, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, la materia in esame assurga esplicitamente al rango costituzionale, nell'attribuzione della potestà legislativa esclusiva dello Stato e di quella concorrente tra Stato e Regioni¹¹,

⁸ Cfr. art. 177, comma 2, cod. amb., così come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205: «La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse».

⁹ Cfr. art. 177, comma 1, cod. amb., così come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205: «La parte quarta del presente decreto disciplina la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, anche in attuazione delle direttive comunitarie, in particolare della direttiva 2008/98/CE, prevedendo misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia».

¹⁰ Cfr. art. 177, comma 4, cod. amb. così come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205: «I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori o odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente».

¹¹ Cfr. art. 117, comma 2, lett. s) e comma 3, cost.: «Lo Stato ha legislazione esclusiva per quanto riguarda tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. È materia

formalizzando così questo dovere di tutela da parte dello Stato¹².

In verità, però, anche prima della sopracitata riforma, vi erano già delle disposizioni di rilievo costituzionale nelle quali fosse possibile rintracciare una volontà di tutela dell'ambiente e della salute umana sia come diritto inviolabile del singolo, sia come interesse collettivo della comunità¹³.

3. Il rifiuto: nozione e classificazione

Con l'ingresso nell'ordinamento sovranazionale del principio per cui "chi inquina paga"¹⁴ che ha prontamente posto l'accento sul tema della responsabilità, è aumentata la necessità di chiarire la portata generale della nuova definizione di rifiuto. In verità quest'ultima non si discosta sostanzialmente dalla precedente, bensì continua ad articolarsi fundamentalmente sul concetto di "disfarsi".

Si conferma, infatti, che per rifiuto si intende «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi»¹⁵ anche se nella nuova formulazione dell'art. 183, comma 1, lett. a), cod. amb., è scomparso il riferimento all'elenco delle categorie predisposto dalla previgente direttiva

di legislazione concorrente quella relativa alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

¹² Cfr. NESPOR S. e CARAVITA DI TORITTO B., *Il diritto costituzionale dell'ambiente* in *Codice dell'ambiente* a cura di NESPOR S. e DE CESARIS A.L., Milano, 2009, pag. 103.

¹³ Cfr. art. 2, cost.: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Cfr. art. 9, comma 2, cost.: «La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Cfr. art. 32, comma 1, primo periodo, cost.: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività».

¹⁴ Cfr. "considerando" n. 26 della direttiva 2008/98/CE: «Il principio "chi inquina paga" è un principio guida a livello europeo e internazionale. Il produttore di rifiuti e il detentore di rifiuti dovrebbero gestire gli stessi in modo da garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana».

¹⁵ Cfr. art. 183, comma 1, lett. a), cod. amb., così come sostituito dall'art. 10 del d. lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

2006/12/CE relativa ai rifiuti¹⁶.

L'eliminazione del riferimento ad una specifica catalogazione, che peraltro aveva una funzione meramente indicativa, è stato il risultato della maturazione di un convincimento della Corte di giustizia europea secondo cui dovrebbero essere le circostanze specifiche a fare di un materiale un rifiuto o meno; delimitare il concetto di rifiuto in una "categoria chiusa" non è la scelta più opportuna poiché anche il materiale che non possiede o sembra non possedere inizialmente i crismi di un rifiuto, può diventare tale se il suo detentore, nella pratica, decide di disfarsene¹⁷.

Per quanto riguarda, invece, la distinzione tra le varie tipologie di rifiuti si nota come nell'attuale art. 184, cod. amb., sia ancora rintracciabile l'impianto classificatorio proposto nell'art. 7, comma 1, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. "decreto Ronchi"), che rimane una tappa storica nella gestione dei rifiuti in Italia.

A tal proposito la legge opera una prima generale ripartizione tra rifiuti urbani e rifiuti speciali a cui si aggiunge e, in parte, si sovrappone un'ulteriore ripartizione, quella tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi¹⁸.

Mentre il novero dei c.d. "rifiuti urbani"¹⁹ non è stato

¹⁶ Cfr. art. 1, comma 1, lett. a), direttiva 2006/12/CE: «Ai sensi della presente direttiva si intende per "rifiuto" qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

¹⁷ Questo, sostanzialmente, è il principio enunciato nella *comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti*, pag. 6, adottato in data 21.2.2007, in www.reteambiente.it.

¹⁸ Cfr. art. 184, comma 1, cod. amb.: «Ai fini dell'attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi».

¹⁹ Cfr. art. 184, comma 2, cod. amb.: «Sono rifiuti urbani: a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lett. a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'art. 198, comma 2, lett. g); c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali; f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lett. b), e) ed e).

minimamente intaccato dall'ultima novella legislativa, sostanziali sono state le modifiche per quanto riguarda il gruppo dei c.d. "rifiuti speciali". In primo luogo è stato specificato come appartengano a quest'ultima categoria «i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.»²⁰ riguardante le prerogative dell'imprenditore agricolo mentre la seconda modifica risente del cambio di prospettiva assunto con l'introduzione nel cod. amb. del concetto di sottoprodotto, di cui all'art. 184-*bis*, cod. amb.²¹.

Per il resto è stata integralmente confermata l'appartenenza al catalogo degli "speciali" dei «rifiuti da lavorazioni industriali, da lavorazioni artigianali, da attività commerciali, da attività di servizio, da attività di recupero e smaltimento di rifiuti, dei fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque, dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi nonché dei rifiuti derivanti da attività sanitarie»²².

Infine si segnala l'abrogazione *in toto* di ogni riferimento a «macchinari e apparecchiature deteriorati ed obsoleti, veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti, combustibile derivato da rifiuti e ai rifiuti derivati dalle attività di selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani»²³.

Il rispetto di precise indicazioni e l'esperimento di determinate cautele è ritenuto come indispensabile dalla direttiva 2008/98/CE quando si parla di rifiuti pericolosi. Data la loro alta potenzialità lesiva è opportuno osservare una soglia di rigore più alta per

²⁰ Cfr. art. 184, comma 3, lett. a), cod. amb. così come modificata dall'art. 11 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205. La previgente formulazione si limitava ad indicare come speciali «i rifiuti da attività agricole e agro-industriali».

²¹ Cfr. art. 184, comma 3, lett. b), cod. amb. così come sostituita dall'art. 11 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205: «Sono rifiuti speciali quelli derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'art. 184-*bis*». Sul punto v. anche par. 3.1.

²² Cfr. art. 184, comma 3, lett. c), d), e), f), g), h), cod. amb.

²³ Cfr. art. 184, comma 3, lett. i), l), m), cod. amb. ora abrogate dall'art. 11 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 mentre l'art. 184, comma 3, lett. n), cod. amb. era già stato abrogato dall'art. 2, comma 21-*bis* del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

quanto riguarda la loro regolamentazione²⁴ così come si ravvisa l'importanza di una loro etichettatura in conformità alle norme internazionali e comunitarie²⁵ anche se, in verità, l'ultimo correttivo legislativo introduce un principio, derogante rispetto a quest'ultima notazione, secondo cui gli obblighi in materia di etichettatura dei rifiuti pericolosi e soprattutto di registrazione degli stessi, non si applicano alle frazioni separate di rifiuti pericolosi prodotti da nuclei domestici fino a che siano accettate per la raccolta, lo smaltimento o il recupero da un ente o da un'impresa che abbia ottenuto l'autorizzazione o sia registrata nel caso in cui sia in deroga all'autorizzazione²⁶.

Un rifiuto è definito come pericoloso in base alla presenza di una o più caratteristiche riportate in uno specifico elenco allegato alla quarta parte del cod. amb.²⁷ e stilato in base allo studio e all'analisi dei valori limite di concentrazione di determinate sostanze chimiche presenti nei preparati. Al fine di non permettere l'aggiramento della disposizione normativa sin qui oggetto di analisi, la novella legislativa introduce il principio secondo il quale «la declassificazione da rifiuto pericoloso a rifiuto non pericoloso non può essere ottenuta attraverso una diluizione o una miscelazione del rifiuto che comporti una riduzione delle concentrazioni iniziali di sostanze pericolose sotto le soglie che definiscono il carattere pericoloso del rifiuto»²⁸.

Gli operatori del settore ambientale devono tener conto, inoltre, dell'impossibilità di miscelare rifiuti pericolosi con differenti caratteristiche di pericolosità così come è fatto espresso divieto di

²⁴ In tale direzione si esprime il "considerando" n. 14, secondo periodo, della direttiva 2008/98/CE: «I rifiuti pericolosi dovrebbero essere regolamentati da specifiche rigorose, al fine di impedire o limitare, per quanto possibile, le potenziali conseguenze negative sull'ambiente e sulla salute umana di una gestione inadeguata».

²⁵ Cfr. "considerando" n. 34, primo periodo, della direttiva 2008/98/CE.

²⁶ Cfr. art. 184, comma 5-*quater*, cod. amb. introdotto dall'art. 11 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

²⁷ Cfr. art. 183, comma 1, lett. b), cod. amb. così come sostituito dall'art. 10 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 e il cui concetto è sostanzialmente ripreso dall'art. 184, comma 4, così come sostituito dall'art. 11 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

²⁸ Cfr. art. 184, comma 5-*ter*, cod. amb., introdotto dall'art. 11 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

miscelare rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi²⁹.

3.1 Da rifiuto a sottoprodotto

Il nuovo art. 184-*bis*, cod. amb.,³⁰ introduce la nozione di sottoprodotto che, inevitabilmente, è strettamente correlata a quella di rifiuto, in quanto ad essa specularmente. Il rapporto che viene a crearsi tra questi due concetti ha, inevitabilmente, riflessi sia sotto il profilo economico che sotto quello ambientale.

Un'interpretazione troppo ampia della definizione di rifiuto (e, di conseguenza una troppo restrittiva della nozione di sottoprodotto) si porrebbe in potenziale conflitto con l'attuazione del principio della c.d. "prevenzione dei rifiuti"³¹ nel senso che la classificazione di un materiale come sottoprodotto, e non come rifiuto, ne assicura, almeno in parte, l'utilizzabilità all'interno del circuito economico con la duplice conseguenza favorevole per cui non si aumenta inutilmente la quantità di rifiuti da smaltire e si preserva l'utilizzo ed il consumo di inutili risorse naturali/vergini³².

Scendendo nel dettaglio del nuovo art. 184-*bis*, cod. amb., si rileva come vengano ora previsti criteri di individuazione dei

²⁹ Cfr. art. 187, comma 1, cod. amb., così come sostituito dall'art. 15 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205. In deroga a questo principio l'art. 187, comma 2, prevede che «la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli art. 208, 209 e 211 a condizione che: a) siano rispettate le condizioni di cui all'art. 177, comma 4, e l'impatto negativo della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente non risulti accresciuto; b) l'operazione di miscelazione sia effettuata da un ente o da un'impresa che ha ottenuto un'autorizzazione ai sensi degli art. 208, 209 e 211; c) l'operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili di cui all'art. 183, comma 1, lett. nn)».

³⁰ L'art. 184-*bis*, cod. amb., è stato introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

³¹ Tale concetto sarà diffusamente trattato nel prosieguo dell'opera, quando si analizzerà la c.d. "gerarchia dei rifiuti".

³² Cfr. ROTTGEN D., *La nozione di rifiuto e di sottoprodotto* in *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti* a cura di GIAMPIETRO F., Milano, 2009, pag. 37.

sottoprodotti³³ in parte differenti rispetto alla previgente formulazione³⁴. A tal proposito la recente novella legislativa elenca una serie di requisiti che devono essere tutti contestualmente soddisfatti ai fini della costituzione della nozione di sottoprodotto: *in primis* la sostanza o l'oggetto deve essere «originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto»³⁵; inoltre «deve essere certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi»³⁶ con la precisazione che «la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale»³⁷; infine, sempre affinché un determinato prodotto possa essere sottratto al regime normativo previsto per i rifiuti, deve essere assicurata la piena legalità del nuovo utilizzo nel senso di «soddisfare tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e di non portare a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la

³³ In tal senso il “considerando” n. 22, secondo periodo, della direttiva 2008/98/CE: specifica che «la decisione che una sostanza non è un rifiuto può essere presa solo sulla base di un approccio coordinato, da aggiornare regolarmente, e ove ciò sia coerente con la protezione dell'ambiente e della salute umana».

³⁴ Il previgente art. 183, comma 1, cod. amb., lett. p), che a sua volta aveva modificato l'art. 183, comma 1, lett. n), cod. amb., richiedeva, tra l'altro, che la sostanza o l'oggetto dovessero essere impiegati direttamente dall'impresa che li produce, che la commercializzazione avvenisse a condizioni economicamente favorevoli e che non fosse necessario operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo.

³⁵ Cfr. art. 184-*bis*, comma 1, lett. a), cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

³⁶ Cfr. art. 184-*bis*, comma 1, lett. b), cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205. Va qui evidenziato come la nuova nozione non renda più necessario che l'oggetto o la sostanza vengano impiegati nel medesimo ciclo che lo ha originato, e neppure che siano destinati a produrre un diverso bene. In tal senso cfr. sentenza della Corte di giustizia europea 18 dicembre 2007, causa C-194/05 che consolida un orientamento giurisprudenziale secondo cui il ricorrere del requisito della certezza può essere anche comprovato, in una valutazione del grado di probabilità del successivo utilizzo dello stesso materiale, da elementi quali il vantaggio economico da esso derivante e/o dalla durata delle operazioni di deposito.

³⁷ Cfr. art. 184-*bis*, comma 1, lett. c), cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

salute umana»³⁸.

Stante l'immediata operatività dell'art. 184-*bis*, comma 1, cod. amb., è prevista la facoltà di emanare uno o più decreti attuativi per definire criteri qualitativi e/o quantitativi affinché specifiche tipologie di sostanze od oggetti siano considerati sottoprodotto³⁹.

3.2 Cessazione della qualifica di rifiuto

Insieme alla nozione di sottoprodotto, l'altro strumento idoneo a delimitare la nozione di rifiuto è dato dalla cessazione dello *status* di rifiuto⁴⁰ (*end of waste* - EOW).

Si tratta di una misura secondo la quale determinati rifiuti cessino, dopo adeguate operazioni di recupero e riciclo, di essere tali e siano in grado di essere reintrodotti nel circuito economico. Il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, nel recepire i contenuti dell'art. 6 della direttiva 2008/98/CE, inserisce nel cod. amb. l'art. 184-*ter* che occupa, sostanzialmente, lo spazio normativo prima occupato dalla norma in materia di materie, sostanze e prodotti secondari⁴¹.

La novella legislativa in esame dispone innanzitutto che «un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto ad un'operazione di recupero⁴², incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è comunemente

³⁸ Cfr. art. 184-*bis*, comma 1, lett. d), cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

³⁹ Cfr. art. 184-*bis*, comma 2, cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

⁴⁰ Cfr. art. 184-*ter*, comma 5, cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205: «La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualità di rifiuto».

⁴¹ L'art. 181-*bis* cod. amb., rubricato «materie, sostanze e prodotti secondari» è stato abrogato dall'art. 39, comma 3, d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

⁴² Cfr. art. 184-*ter*, comma 2, primo periodo, cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 specifica che «L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni».

utilizzato 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; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana»⁴³.

La disposizione programmatica dell'art. 184-ter, comma 2, cod. amb., demanda ai decreti ministeriali la definizione degli specifici criteri⁴⁴ per la cessazione della qualità di rifiuto per specifiche tipologie di rifiuto. Dalla lettura suddetta norma si evince come il legislatore nazionale auspicasse un intervento della disciplina comunitaria che dettasse le direttrici⁴⁵ e, puntualmente, è stato recentemente emanato il regolamento UE n. 333/2011 del Consiglio del 31 marzo 2011⁴⁶ recante «i criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio», il quale è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli stati membri.

Il regolamento UE n. 333/2011 «stabilisce i criteri che determinano quando i rottami di ferro, acciaio e alluminio, inclusi i rottami di leghe di alluminio, cessano di essere considerati rifiuti»⁴⁷ e costituisce la prima attuazione della disciplina relativa alla

⁴³ Cfr. art. 184-ter, comma 1, cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

⁴⁴ Cfr. art. 184-ter, comma 2, ultimo periodo, cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 specifica che: «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».

⁴⁵ Questa aspettativa si evince chiaramente dall'art. 184-ter, comma 2, secondo periodo, cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

⁴⁶ L'art. 7, comma 1 e 2, regolamento UE n. 333/2011 specifica che: «Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella G.U.C.E. Esso si applica a decorrere dal 9 ottobre 2011. Infatti secondo il "considerando" n. 6 del regolamento UE n. 333/2011 «per consentire agli operatori di conformarsi ai criteri che determinano quando i rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti, occorre lasciar trascorrere un congruo periodo di tempo prima che il presente regolamento divenga applicabile».

⁴⁷ Cfr. art. 1 regolamento UE n. 333/2011.

cessazione della qualità di rifiuto, al fine di conseguire livelli più elevati di riciclaggio e limitare l'estrazione di risorse naturali.

Gli art. 3 e 4 del regolamento UE n. 333/2011 prevedono, rispettivamente per i rottami di ferro ed acciaio e per i rottami di alluminio, una serie di condizioni che debbono essere soddisfatte cumulativamente affinché gli stessi possano non essere più considerati rifiuti a norma del regolamento stesso per essere poi impiegati direttamente, come materia, in un successivo impianto industriale⁴⁸.

Nell'attesa di una più completa ed organica disciplina comunitaria che intervenga e definisca dettagliatamente il comportamento da adottare nei confronti di tutte le altre tipologie di materiali e «nelle more dell'adozione di uno o più decreti» cui fa riferimento l'art. 184-*ter*, comma 2, cod. amb., continuano a trovare applicazione le precedenti disposizioni normative cui la novella legislativa seguita a far riferimento⁴⁹.

A tal punto della trattazione è importante sottolineare come un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del nuovo art. 184-*ter*, cod. amb., «è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio» stabiliti dal cod. amb. così come ampiamente novellato⁵⁰.

3.3 Esclusioni

Il nuovo art. 185 cod. amb.,⁵¹ il quale fedelmente ricalca quanto previsto dall'art. 2 della più volte citata direttiva 2008/98/CE, contempla delle esclusioni dall'ambito di applicazione della stessa

⁴⁸ Secondo quanto stabilito dall'art. 6 del regolamento UE n. 333/2011 l'operazione di recupero volta alla cessazione della qualifica di rifiuto del rottame deve avvenire da parte di un soggetto che operi avendo adottato un sistema di gestione della qualità.

⁴⁹ Cfr. art. 184-*ter*, comma 3, cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

⁵⁰ Cfr. art. 184-*ter*, comma 4, cod. amb., introdotto dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

⁵¹ L'art. 185 cod. amb. è stato sostituito dall'art. 13 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

(e, quindi dalla nozione di rifiuto) allo scopo di non disciplinare ulteriormente quei settori che dispongono già di una specifica regolamentazione o il cui dettame è contemplato da altre direttive⁵².

Nel dettaglio non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del cod. amb. «le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera» così come viene affermato che, fatte salve le prerogative della normativa in materia di bonifica di siti inquinati (disciplinata dagli art. 239 ss. cod. amb.), un suolo contaminato non costituisce di per sé un rifiuto, almeno prima della sua escavazione finalizzata alla sua rimozione. Per contro non rientra nel suddetto ambito di applicazione «il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato»⁵³; il comma 1 dell'art. 185, cod. amb., enumera, infine, altre ipotesi di esclusione quali «i rifiuti radioattivi, i materiali esplosivi in disuso e le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lett. b), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzato in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana»⁵⁴.

Il nuovo art. 185 cod. amb. ha, in seguito alle modifiche apportate negli ultimi anni, notevolmente ridotto il campo di applicazione della disciplina delle esclusioni nonostante vengano annoverate, in tale ambito, anche «le acque di scarico, i

⁵² Tale direzione segue ALBERTAZZI B., *La nuova gestione dei rifiuti dopo il D. lgs. n. 205/2010*, Santarcangelo di Romagna, 2011, pag. 14.

⁵³ È qui opportuno notare come secondo l'art. 185, comma 4, cod. amb., «il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli art. 183, comma 1, lett. a), 184-*bis* e 184-*ter*». Tale esclusione era già contenuta nel previgente art. 185, lett. c-*bis*), aggiunto dall'art. 20, comma 10-*sexies*, l. 28 gennaio 2009, n. 2 che ha convertito in legge il d.l. 29 novembre 2008, n. 185 recante «misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale».

⁵⁴ Cfr. art. 185, comma 1, cod. amb., così come sostituito dall'art. 13 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento CE n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio, le carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione, compresi gli animali abbattuti per eradicare epizoozie, e smaltite in conformità del regolamento CE n. 1774/2002» nonché «i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave, di cui al d.lgs. 30 maggio 2008, n. 117»⁵⁵.

3.4 Terre e rocce da scavo

È opportuno evidenziare come in materia di terre e rocce da scavo, di cui all'art. 186 cod. amb.⁵⁶, nulla sia stato innovato rispetto alla precedente disciplina, eccezion fatta per il comma 7-ter, secondo periodo, del medesimo articolo che ha visto la sostituzione delle parole «derivanti da attività nelle quali non vengono usati agenti o reagenti non naturali» con la formulazione «che presentano le caratteristiche di cui all'articolo 184-bis»⁵⁷.

⁵⁵ In tal senso l'art. 185, comma 3, cod. amb., così come sostituito dall'art. 13 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205. Per finire, il comma 4 del medesimo art. esclude, altresì, dall'ambito di applicazione della parte quarta del cod. amb., così come ampiamente novellato, «i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000, e successive modificazioni».

⁵⁶ L'art. 186 cod. amb. è stato sostituito dall'art. 2, comma 23, d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

⁵⁷ L'art. 186-ter, comma 1, primo periodo, cod. amb., introdotto dall'art. 8-ter, l. 27 febbraio 2009, n. 13, dispone che «ai fini dell'applicazione del presente articolo, i residui provenienti dall'estrazione di marmi e pietre sono equiparati alla disciplina dettata per le terre e rocce da scavo» ed è rimasto inalterato contrariamente a quanto è accaduto per il secondo periodo il quale è stato modificato dall'art. 14 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 e nella sua forma definitiva e vigente reca che «sono altresì equiparati i residui delle

L'art. 186 cod. amb. disciplina attualmente le condizioni affinché le terre e rocce da scavo «anche di gallerie, ottenute quali sottoprodotti, possono essere utilizzate per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati»⁵⁸ ribadendo la regola generale della nozione di sottoprodotto, in base alla quale le stesse, qualora non utilizzate nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 186 cod. amb., soggiaceranno alla normativa prevista per i rifiuti di cui alla quarta parte del cod. amb.⁵⁹.

L'abrogazione dell'art. 186 cod. amb. è espressamente prevista⁶⁰ a partire dall'entrata in vigore di quei decreti ministeriali previsti dall'art. 184-*bis*, comma 2, cod. amb., ai quali viene demandato l'onere di definire criteri specifici per considerare le terre e rocce di scavo come sottoprodotti e non rifiuti.

Tale ambito è stato recentemente lambito da un intervento giurisprudenziale di estremo interesse il quale ha determinato che la provenienza da siti bonificati, senza ulteriori interventi di caratterizzazione, postula la natura pericolosa delle terre e rocce da scavo⁶¹.

4. Principi di gestione

Come già accennato la gestione dei rifiuti «costituisce attività di pubblico interesse»⁶² e pertanto le varie norme di principio,

attività di lavorazione di pietre e marmi che presentano le caratteristiche di cui all'art. 184-*bis*».

⁵⁸ Cfr. art. 186, comma 1, cod. amb.

⁵⁹ Cfr. art. 186, comma 5, cod. amb.

⁶⁰ Cfr. art. 39, comma 4, d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

⁶¹ Questo, in sostanza, è il principio stabilito da Cass. Pen., sez. III, sentenza 01/03/2011 n. 7948. L'art. 186, comma 1, lett. e), cod. amb. stabilisce, infatti, che «le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ottenute quali sottoprodotti, possono essere utilizzate per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati purché sia accertato che non provengono da siti contaminati o sottoposti ad interventi di bonifica ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto».

⁶² Cfr. art. 177, comma 2, cod. amb., così come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.