



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica

<https://rivista.camminodiritto.it>



LA DEFINIZIONE NORMATIVA DI RIFIUTO IN ITALIA

In questo elaborato affronteremo in modo approfondito l'evoluzione della definizione giuridica di "rifiuto" nel nostro Paese, conseguentemente verranno studiate le differenze normative con le nozioni di "sottoprodotto" e degli "end of waste" andando a comparare gli elementi fondamentali che rendono tali figure un vero e proprio confine, giuridico, alla nozione di "rifiuto".

di **Gabriele Bernardini**

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Publicato, Mercoledì 2 Novembre 2022

Sommario: 1. Premessa; 2. La prima definizione normativa di rifiuto in Italia: il d.p.r. 10 settembre 1982 n.915; 3. Il decreto Ronchi; 4. Il d.lgs. 152 del 2006 il c.d. Testo unico per l'ambiente; 5. La definizione attuale di rifiuto in Italia; 6. Il passaggio dal criterio oggettivo al criterio soggettivo nella nozione di rifiuto; 7. I limiti della nozione di rifiuto; 8. La definizione normativa di sottoprodotto; 9. La nozione degli end of waste dall'U.E all'Italia; 10. Conclusioni.

1. Premessa

I rifiuti sono uno degli elementi che accompagna il diritto ambientale e ne arricchisce la propria funzione tecnica e giuridica. Nella storia dell'uomo si iniziò a parlare di rifiuti già in epoca preistorica, si pensi agli scarti alimentari o agli escrementi degli animali impiegati per concimare la terra, l'uso di metalli e materie prime era estremamente marginale per poter parlare in concreto di impatto e danno ambientale.

La storia dei rifiuti e della loro gestione inizia ad avere una centralità già nell'Antica Grecia attraverso la costruzione della prima discarica circa nel 3.000 A.C. a Cnosso, Creta. Possiamo già comprendere come lo sviluppo della civiltà umana e il passaggio dell'uomo da nomade a sedentario abbia contribuito alla produzione dei rifiuti e come molte volte accade rifiuti e decoro sono estremamente correlati, saranno infatti sempre gli Antichi Greci a istituire la prima figura istituzionale dedita alla cura e alla pulizia dei centri urbani; parliamo degli Astinomi, un gruppo di magistrati che si occupava della pulizia pubblica e che aveva la funzione pratica di stoccare i rifiuti fuori dai centri urbani.^[1]

Come abbiamo appena avuto modo di vedere la materia dei rifiuti seppur collocata a problematica moderna si contorna tuttavia di una storia estremamente antica e affascinante che spingerà l'uomo ad affrontare tale criticità in modo serio e pragmatico partendo innanzitutto dal dover dare un'adeguata definizione alla parola "rifiuto" e un'attenta classificazione.

2. La prima definizione normativa di rifiuto in Italia: il d.p.r. 10 settembre 1982 n.915

Nel rivisitare il dibattito sulla nozione di rifiuto sotto la previgente legislazione non si può prescindere dal richiamo delle norme di riferimento. Il d.p.r. 10 settembre 1982, n.915,^[2] come recita la sua rubrica, costituisce "attuazione delle direttive (CEE) {https/URL}: per "rifiuto" s'intende qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi in virtù delle disposizioni nazionali vigenti."^[3]

Questa definizione non è stata recepita senza critiche dal legislatore nazionale; non a caso il comma 1 dell'art.2 d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 statuisce che “per rifiuto si intende qualsiasi sostanza ed oggetto derivanti da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono”.

Dal confronto delle due definizioni si rilevano alcuni elementi di differenza, i quali sono stati esaminati attentamente perché, laddove la loro portata fosse risultata sostanziale si sarebbe dovuto registrare uno scontro tra la normativa statale e la normativa comunitaria nonché tra la legge 9 febbraio 1982 n. 42, contenente la delega per il reperimento delle citate direttive comunitarie, e il d.p.r. in esame, contrasto che si pone come annunciatore di conseguenze rilevanti. Detti elementi sono rappresentati dall'uso di diversi verbi - ovvero disfarsi e abbandonare - e dall'individuare fattispecie non perfettamente congruenti, almeno a un primo sguardo; infatti, nelle citate direttive si parla di “sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi” mentre nel d.p.r. ci si riferisce testualmente a “qualsiasi oggetto abbandonato o destinato all'abbandono”.^[4]

Riguardo l'ultima differenza contestualizzata nella precisazione, collocata solo nel d.p.r. citato, che il bene a cui si fa riferimento è quello “derivante da attività umane o da cicli naturali”, è stato osservato che essa è irrilevante, costituendo la spiegazione di un dato implicito nella definizione comunitaria: è palese che il bene divenuto rifiuto non può che essere un prodotto delle attività umane o da cicli naturali, specificando che non c'è sostanza o oggetto che non sia frutto di attività dell'uomo o della natura.

Le altre due discrepanze sono di diversa e consistente rilevanza; riguardo la prima differenza una parte della dottrina ha sostenuto che i verbi “disfarsi” e “abbandonare” hanno una difformità non solo meramente filologica ma soprattutto di rilievo giuridico: “...nel termine disfarsi vi è un concetto di liberarsi e sbarazzarsi definitivamente dell'oggetto e della sostanze che non ritroviamo nell'altro termine abbandonare, che implica piuttosto il fatto di cessare di curarsi della sostanza o dell'oggetto, ma non esclude la reversibilità, magari re melius perpensa, equivocità che diventa ancora più evidente se l'elocuzione edittale viene considerata nel suo insieme “abbandonato o destinato all'abbandono”. Anche nel senso comune, abbandonare e disfarsi sono due concetti diversi: si abbandona una cosa anche riponendola soltanto completamente dal proprio patrimonio e dalla propria disponibilità”^[5].

Questa posizione non è stata condivisa da altra parte della dottrina che ha ritenuto i due verbi di uguale valore^[6]. Vi è stato chi^[7] ha condiviso il pensiero che non si possa dare eccessivo peso alla variante lessicale italiana, altri hanno sostenuto che la differenza dei termini sia una chiara espressione o conseguenza di un concetto diverso di rifiuto,

ponendo l'accento sul fatto che mentre la direttiva comunitaria si riferisce all'ipotesi in cui il detentore del "rifiuto" sia tenuto a disfarsi del medesimo, il decreto legislativo individua l'ipotesi diversa della "sostanza od oggetto destinato all'abbandono"^[8].

L'altro elemento di distinzione è composto dall'uso, all'interno delle direttive comunitarie, dell'espressione "si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi", mentre nel d.p.r. già menzionato si parla di un altro tipo di espressione ovvero quella di "abbandonato o destinato all'abbandono". Le fattispecie raffigurate dalla normativa comunitaria e dalla legge italiana non si scontrano solo per la differenza terminologica ma soprattutto per la loro diversa definizione. Nel dettaglio sussiste una profonda differenza tra l'ipotesi di un obbligo di disfarsi e quella più delimitata al bene destinato all'abbandono.

Dobbiamo considerare, per un maggior convincimento, che nel primo caso si fa riferimento all'esistenza di elemento normativo che obbliga di disfarsi di un determinato bene, nel secondo caso notiamo una situazione e condizione del bene che intendono far intuire la privazione del bene da parte del detentore. In altri termini l'elemento formale nel primo caso è fondamentale, nel secondo caso assume un rilievo notevole la volontà o la decisione del detentore di disfarsi del bene, si note come la dottrina abbia affermato che la differenza tra la normativa italiana e quella comunitaria non è significativa in particolar modo perché non ha dato un significato reale alla distinzione tra "sostanza od oggetto abbandonato" e "sostanza od oggetto destinato all'abbandono", escludendo la portata concreta dell'endiadi contenuta all'interno del comma 1 dell'articolo 2, d.p.r. del 1982, n. 915.

3. Il Decreto Ronchi

In Italia successivamente e con non poche criticità giurisprudenziali e dottrinali^[9] si giunge finalmente alla sostituzione del d.p.r. 915/1982 con il noto decreto legislativo {[https/URL](https://URL)}

Il decreto Ronchi nasce grazie alla spinta di tre direttive comunitarie: la 91/156 CEE sui rifiuti, la 91/689/ CEE sui rifiuti pericolosi e la 94/ 62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; il decreto Ronchi consentì finalmente di uscire dall'immobilismo in tema di rifiuti e sono due i meriti particolari che gli vennero attribuiti^[10]. Il primo è stato quello di considerare la materia dei rifiuti un solo elemento gestionale, ovvero da disciplinare in modo unitario riferendosi a tutti i soggetti coinvolti nel processo di gestione dei rifiuti.

Il secondo merito del decreto citato consiste nell'aver impresso per la prima volta delle priorità all'interno della gestione dei rifiuti, delineando un sistema di governance basato sui valori o principi della sostenibilità ambientale e della tutela della salute umana con una

forte impostazione europea^[11]. La disciplina sui rifiuti è quindi contenuta nel nuovo d.lgs., il quale ha come merito assoluto di aver riordinato o per meglio dire tentato di riordinare il “labirintico” sistema di definizioni.

La definizione di rifiuto, che resta all’interno del decreto Ronchi la nozione cardine della disciplina nella sua totalità, è collocata alla lettera a) del comma 1, il quale stabilisce che la nozione di rifiuto consiste in: qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie dell’allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi. Analizzando la sopracitata definizione di rifiuto possiamo notare come il decreto Ronchi confermi e riproponga la nozione di rifiuto contenuta nella direttiva quadro 91/156 CEE sui rifiuti, modificando drasticamente quanto espresso dal d.p.r. 915^[12].

Possiamo subito percepire come la norma riportata sopra vada a basare la definizione giuridica di rifiuto su due condizioni di diritto (*condiciones iuris*): la prima condizione riguarda la ricomprensione della sostanza o dell’oggetto nell’allegato A dello stesso d.lgs. e la seconda condizione riguarda la circostanza che il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi della sostanza o dell’oggetto stessi. Lo studio e l’approfondimento del decreto Ronchi sulla nozione di rifiuto ci permette già di comprendere l’evoluzione della materia dei rifiuti e la loro definizione, potendo dire che nello specifico la ormai superata nozione di rifiuto del decreto Ronchi è una definizione a carattere misto, ovvero basata sia sulla concezione oggettiva che su quella soggettiva^[13].

4. Il d.lgs. 152 del 2006 il c.d. Testo unico per l’ambiente

In Italia il decreto Ronchi ha aperto quella che noi potremmo chiamare una “seconda fase nella politica dei rifiuti”, tuttavia il decreto non rimase immune a interventi ed integrazioni successive; al riguardo in breve tempo seguirono il d.lgs. n. 389/1997 (decreto Ronchi bis) e ventisette decreti attuativi che andarono a complicare l’impianto originario del decreto e a stratificare la normativa in materia di rifiuti.

Il passo decisivo verso l’obiettivo ambizioso di riuscire a razionalizzare e sistematizzare l’intera materia del campo ambientale viene compiuto dal decreto legislativo 152/2006 (Testo Unico dell’Ambiente – T.U.A.)^[14]. Reputo opportuno chiarire che, a dispetto delle denominazioni attribuite al d.lgs. 152/2006, parte della dottrina dubita che si possa parlare a tal proposito di “testo unico dell’ambiente”^[15], riguardando invece una “giustapposizione di settori normativi preesistenti” e non di un riordino completo vero e proprio.

La stessa materia dei rifiuti non è regolamentata in tutti i suoi punti dal decreto come ad esempio: le norme sulle discariche, quelle sull’incenerimento e coincenerimento dei rifiuti rispettivamente regolate dal d.lgs. n. 36/2003 e dal d.lgs. n. 133/2005.

La materia dei rifiuti è collocata nella parte IV del T.U.A. dedicata alle “Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifiche dei siti inquinati”, la quale ha sostituito totalmente la disciplina presente nel decreto Ronchi anche se in verità, nonostante la formale abrogazione del d.lgs. n.22/1997, molte disposizioni presenti al suo interno sono state trasferite nel T.U.A.

5. La definizione attuale di rifiuto in Italia

La parte IV del d.lgs. 152/2006 ha subito sostanziali modifiche con il passare del tempo in particolare con il recepimento della normativa europea e molto più recentemente ad opera del d.lgs. n. 205/2010 (il c.d. quarto correttivo al testo unico Ambientale)^[16]. Il d.lgs. 205/2010^[17], il quale reca “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”, modifica radicalmente la normativa in materia dei rifiuti contenuta nel T.U.A. Il correttivo risponde a due esigenze.

Innanzitutto, quella di perfezionare ed ottimizzare gli strumenti vigenti ed i relativi sistemi di controllo riguardo il contrasto a comportamenti illeciti e pericolosi con l’obiettivo strategico di ridurre gli impatti dannosi sulla salute umana e sull’ambiente causati dalla produzione e gestione dei rifiuti. Il decreto intende poi adeguare l’ordinamento italiano alle prescrizioni contenute nella direttiva quadro sui rifiuti alla luce dei contrasti giurisprudenziali in particolare modo circa le definizioni di “rifiuto e “sottoprodotto”.

Tra le novità apportate dal d.lgs. n. 205/2010 vi è come abbiamo notato la riformulazione, o in dati casi l’integrazione, di moltissime definizioni rilevanti ai fini dell’applicazione della disciplina sui rifiuti contenuta nella parte IV del T.U.A.

In modo più particolare parliamo dell’articolo 10 del decreto citato il quale ha sostituito il previgente art.183 T.U.A. andando a correggere o integrare alcune definizioni presenti al suo interno e aggiungendone altre di nuova formulazione. Tra le nozioni contenute all’interno del nuovo articolo 183 del d.lgs. 152/2006, la più importante è certamente quella di “rifiuto” che ha trovato una più chiara definizione grazie al correttivo del d.lgs. 205/2010. La previgente nozione di rifiuto ovvero “qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell’Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi”, è stata modificata e ricalcata sulla nozione di rifiuto presente all’interno dell’articolo 3 della direttiva 2008/98 CE, la parte IV del T.U.A. all’articolo 183 prevede ora che si debba intendere per rifiuto “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o abbia

l'obbligo di disfarsi”.

La nuova definizione di rifiuto sembra essere piuttosto semplificata e in aggiunta delimita meglio i confini grazie alle nuove nozioni di “sottoprodotto” e di “cessazione della qualifica di rifiuto”^[18].

6. Il passaggio dal criterio oggettivo al criterio soggettivo nella nozione di rifiuto

Nello studiare questa nuova definizione di rifiuto possiamo subito constatare come stando alla previgente nozione presente all'interno dell'articolo 183, 1 comma, lettera a) del T.U.A. ovvero che per rifiuto doveva intendersi “qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi”. La precedente nozione di rifiuto aveva un elemento oggettivo, riferendosi a delle specifiche categorie di rifiuti, e di un elemento soggettivo riguardante la condotta del detentore.

Tale disposizione aveva fatto sorgere alcune perplessità, palesate anche in chiave giurisprudenziale dalla Corte di Cassazione con sentenza del 19 febbraio 2008 n. 7466, riguardo in particolare una maggiore attenzione della precedente nozione di rifiuto verso l'elemento oggettivo. L'entrata in vigore del d.lgs. 205/2010 ha eliminato dall'articolo 183 primo comma lettera a) il riferimento alle categorie di rifiuti (il c.d. criterio oggettivo) e infine abrogato l'allegato A presente nella parte IV del T.U.A. L'effetto prodotto nel concreto ha portato ad una valorizzazione dell'elemento soggettivo per quanto riguarda il comportamento o l'intento del detentore del rifiuto (c.d. criterio soggettivo)^[19].

Il decreto legislativo 205/2010 cancella il rinvio e costruisce la nuova definizione attorno all'elemento soggetto della nozione di rifiuto in modo tale che ai fini della individuazione del concetto di rifiuto non vi è più bisogno di verificare che la sostanza in questione possa rientrare o non rientrare in un catalogo di rifiuti; invece si deve verificare la condotta del detentore andando a determinare se quest'ultimo si sia disfatto o abbia avuto intenzione o obbligo di disfarsi del rifiuto.

Ovviamente ad oggi non tutte le domande hanno avuto risposta in merito al concetto di “disfarsi”, anche la giurisprudenza tramite la Corte di Cassazione ha provato a dare alcune risposte, si richiama anche un intervento della Corte di giustizia Europea, sentenza del 22 dicembre 2008 (Commissione vs Repubblica Italiana), in questo caso specifico la Corte si è limitata ad imporre una interpretazione non eccessivamente restrittiva del termine “rifiuto”, il quale deve essere interpretato secondo gli obiettivi e i principi enucleati dalla direttiva 98/2008/CE, come la protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi di una gestione dei rifiuti effettuata in modo non adeguato.^[20]

7. I limiti della nozione di rifiuto

L'interpretazione della nozione di rifiuto presente all'interno dell'articolo 183 del T.U.A., trova un limite riguardo le definizioni di "sottoprodotto" e di "cessazione della qualifica rifiuto" (end of waste).^[21] Appare chiaro che una interpretazione che portasse ad espandere la nozione di rifiuto oltre i propri confini avrebbe ricompreso nello stesso concetto di rifiuto ciò che rifiuto di fatto non lo è. L'effetto di una tale scelta produrrebbe dei costi eccessivi e non necessari per le aziende e inoltre si ricomprirebbero all'interno dell'area dei rifiuti sostanze che possono essere invece utilmente fruibili nel sistema economico e in aggiunta si aumenterebbe anche la quantità di rifiuti prodotta andando in contrasto con gli obiettivi fissati dalla direttiva europea^[22].

8. La definizione normativa di sottoprodotto

Reputo necessario dunque approfondire la nozione di "sottoprodotto" e di "end of waste" presenti entrambe all'interno del T.U.A. Secondo l'articolo 184-bis del d.lgs. 152/2006: "E' un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, la sostanza o l'oggetto, che soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è 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; b) è certo^[23] 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; c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana. Etc. etc..."

La disposizione attuale si è avvicinata con il previgente articolo 183, comma 1 lettera p) del T.U.A. e in aggiunta è molto fedele alla nozione contenuta all'interno della direttiva 98/2008. Analizzando nel dettaglio la nozione di sottoprodotto possiamo notare come al punto 1, viene richiesta la presenza contemporanea di tutte le condizioni affinché una sostanza o un oggetto possano essere definiti sottoprodotti. I punti a) b) c) d) sono un elenco tassativo che non lascia campo ad interpretazioni alternative. Volendo comparare la normativa italiana a quella europea si può notare che quella europea nell'inciso "può non essere considerato un rifiuto" "potrebbe far intendere una formulazione in negativo. Al riguardo possiamo notare come la direttiva europea sembra attuare una formula meno rigida di quella italiana e il motivo secondo una parte della dottrina potrebbe essere dettato dalla volontà di dare una maggiore certezza alla definizione di sottoprodotto,

togliendo ogni dubbio d'interpretazione e riducendo al minimo il margine di discrezionalità lasciato alle autorità competenti. ^[24]

Il legislatore italiano ha previsto che qualora le condizioni presenti nell'articolo 184-bis del T.U.A. non vengano soddisfatte contemporaneamente, la sostanza o l'oggetto non potranno essere qualificati come sottoprodotti e verranno collocati nella disciplina normativa dei rifiuti^[25]. Il secondo punto della disposizione prevede la possibilità per il Ministero dell'ambiente (oggi della transizione ecologica) di statuire, nel rispetto delle condizioni al punto 1, criteri qualitativi o quantitativi per determinate categorie di sostanze od oggetti da considerarsi sottoprodotti. Il nuovo articolo 184 -bis del T.U.A., in linea con gli obiettivi europei, immette all'interno dell'ordinamento italiano alcune novità rilevanti in confronto alla disposizione precedente. Il termine sottoprodotto deve essere originato da un iter di produzione e il riferimento ad una sostanza od oggetto contenuto nel vigente articolo 184 T.U.A. risulta molto più ampio in raffronto al previgente testo normativo.

Le sostanze od oggetti devono attualmente essere parte del processo produttivo anche non essendone l'obiettivo primario. La composizione integrata del residuo, derivato dall'attività di produzione, sembra riferirsi al momento originario della formazione del sottoprodotto; quest'ultimo deve essere originato da un percorso tecnologico di realizzazione del prodotto principale o primario, formandone parte integrante.

A livello dottrinario è stato osservato e sostenuto come sia difficile immaginare ipotesi, in cui un residuo originato da un iter produttivo non sia integrato ad esso. Questa connotazione, ricalcata su quella contenuta nella direttiva europea, sembrerebbe rivolgersi al momento genetico della formazione del residuo e non a quello finale in cui lo stesso viene riutilizzato ^[26].

Il sottoprodotto come abbiamo affermato precedentemente non deve costituire lo "scopo primario" del processo produttivo; l'utilizzo del termine "scopo primario" non deve portare a una interpretazione restrittiva; infatti, l'imprenditore di un'azienda potrebbe realizzare più prodotti. L'aggettivo "primario" non deve riferirsi all'unico bene prodotto poiché "in presenza di più beni realizzati ce ne potrà essere uno che spicca come principale..."^[27]. L'articolo 184-bis T.U.A. richiede inoltre che sia "certo" il riutilizzo^[28] del residuo nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; questa condizione è finalizzata ad evitare depositi a tempo indefinito di materiali in attesa di riutilizzo e al riguardo appare meno stringente rispetto alla precedente formula e più aderente al testo della direttiva. Il testo previgente dell'articolo 183 del T.U.A. era ritenuto in dottrina improduttivamente aspro e dal significato poco chiaro. Il nuovo articolo 184-bis sottrae il vincolo dell'impiego

diretto nel corso del processo di produzione e impone che nella formazione del sottoprodotto la sua destinazione d'uso sia certa e qualificabile, permettendo un impiego attuabile anche in passaggi successivi e da parte di terzi. L'elemento della certezza viene riaffermato con forma dalla previsione collocata nel punto c), il quale prevede una diretta utilizzazione del sottoprodotto senza un diverso trattamento confliggente dalla consueta pratica industriale^[29].

9 La nozione degli end of waste dall'U.E all'Italia

La nozione di sottoprodotto fin qui esposta è necessaria per una maggiore esplicazione e delimitazione della nozione di rifiuto; si rende necessario, pertanto, approfondire anche la nozione di end of waste o “cessazione della qualifica di rifiuto”; quest'ultima chiude il perimetro della nozione di rifiuto ricercando e individuando quelle che sono le condizioni per mezzo delle quali un rifiuto, dopo una determinata attività, cessa di essere tale e riassume la qualifica di prodotto.

Tale nozione end of waste rappresenta una rilevante novità della direttiva 98/2008 CE, all'interno della quale si può trovare il noto principio della gerarchia delle fonti ed è espresso l'obiettivo prefissato dalla direttiva di creare una società sostenibile basata sul recupero e sul riciclaggio riducendo la produzione dei rifiuti.

Nel nostro Paese la nozione di end of waste è stata recepita per mezzo del d.lgs. 205/2010 nell'articolo 184-ter del T.U.A. Precedentemente la nozione di end of waste non era propriamente estranea all'interno del nostro ordinamento; il vecchio articolo 181-bis T.U.A. ^[30], infatti, toglieva alla materia dei rifiuti le c.d. “materie, sostanze e prodotti secondari” frutto di un'attività di riutilizzo^[31], di riciclo o recupero di rifiuti.^[32] Il nuovo articolo 184-ter 1 primo comma T.U.A. , statuisce: “ Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati 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. La nozione si incentra sul concetto di “recupero”; anche se parte della dottrina reputa che abbia una estensione maggiore rispetto a quella europea^[33], il legislatore italiano tende concentrarsi in particolar modo sulle operazioni di recupero idonee a concludere lo stato di rifiuto, inglobando insieme al riciclo anche la preparazione per il riutilizzo^[34]. La normativa nazionale prevede in aggiunta che la sostanza od oggetto siano utilizzati per scopi specifici, abbiano un mercato o una domanda, abbiano determinati requisiti tecnici, siano conformi alla normativa vigente e

che non producano impatti negativi sull'ambiente e sull'uomo.^[35]

10. Conclusioni

Questo elaborato sulla definizione normativa di rifiuto si conclude dopo averne approfondito i perimetri e i confini, mostrando la palese correlazione con le altre definizioni di sottoprodotto e di end of waste. Ritengo estremamente importante in funzione di ciò che si è affrontato poc'anzi introdurre il lettore ad un ragionamento sull'importanza della nozione di rifiuto sulla vita quotidiana. Appare lapalissiano come una maggiore consapevolezza e conoscenza delle varie definizioni contenute nel T.UA. induca una amministrazione a gestire in modo più corretto il ciclo di vita dei rifiuti stessi, una chiara consapevolezza della materia ambientale e del settore dei rifiuti può solo giovare alla collettività poiché è assai chiaro come il rifiuto e il sottoprodotto abbiano una gestione completamente diversa, forse a mio avviso simile solo nella fase della raccolta ma tuttavia divergente sulla finalità che lo stesso rifiuto o l'eventuale sottoprodotto dovrà incidere sulla vita del cittadino e del decoro urbano.

La corretta amministrazione dei rifiuti riproduce oggi uno dei maggiori obiettivi che una collettività avanzata deve porsi per cooperare al benessere dei propri cittadini e per assicurare la difesa dell'ambiente e proteggerne la fruizione anche per le generazioni future. L'aumento continuo della produzione dei rifiuti, caratteristico evento delle società industrializzate, e lo sviluppo della loro pericolosità, effetto del progresso tecnologico, impongono la necessità di adottare misure connesse fra loro, affinché si possa intervenire prima che sia troppo tardi per noi e per il nostro pianeta.

Note e riferimenti bibliografici

[1] Pisani P., Uomo, natura, ambiente nella letteratura latina: urbanizzazione ed urbanesimo, tutela dell'ambiente e "problemi ecologici" a Roma dall'età di Cesare a quella di Traiano, Indiana University, Compagnia dei Librai, 1990, p.52.

[2] DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 10 settembre 1982, n. 915 Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi. (GU Serie Generale n.343 del 15-12-1982) (fonte: www.gazzettaufficiale.it).

[3] DIRETTIVA DEL CONSIGLIO del 20 marzo 1978 relativa ai rifiuti tossici e nocivi (78 /319/CEE):

“Articolo 1: Ai sensi della presente direttiva: a) per «rifiuto» s'intende qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi in virtù delle disposizioni nazionali vigenti”.

[4] Cattedra, La nuova disciplina dei rifiuti e la tutela dell'ambiente, Firenze 1987, p. 66.

[5] Cattedra, la nuova disciplina, cit., p. 68.

[6] Si veda Caravita, Diritto pubblico dell'ambiente, Bologna,1990, p. 198.

[7] Di Fidio, Disciplina, cit. p.15.

[8] Giampietro P., Il rifiuto, la “materia seconda” e la “materia prima secondaria” tra leggi quadro e legislazione regionale, in Riv. Giur. amb., 1989, p. 272.

[9] Bassi F., sul Concetto, cit., p. 50 e in contrasto il Cattedra, La nuova disciplina, cit., p. 71.

[10] Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio. (Decreto Ronchi) Testo coordinato (aggiornato, da ultimo, alla Legge 15 dicembre 2004, pubblicata su G.U. n. 302 del 27 dicembre 2004). ABROGATO dall'art. 264, c. 1, lett. i) del d. lgs. n. 152 del 3 aprile 2006.

[11] Galantino L., Gestione dei rifiuti e sicurezza del lavoro, Torino, Giappichelli editore, 2000.

[12] De Cesaris A.L., la Definizione, cit., p. 389.

[13] Cervetti Spriano F., La nuova normativa sui rifiuti, Milano, 1998, 27-28; De Cesaris A.L., La Definizione, cit., pp. 389-390. L'autrice aggiunge: “Con ciò il legislatore nazionale ha aderito in pieno alla scelta di insistere sulla presenza di ambedue i criteri, rafforzando il ruolo del criterio oggettivo, così come stabilito dalla direttiva 91/156”.

[14] D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia ambientale. (GU Serie Generale n. 88 del 14-04-2006 - Suppl. Ordinario n. 96). Note: entrata in vigore del provvedimento: 29/4/2006, ad eccezione delle disposizioni della Parte seconda che entrarono in vigore il 12/8/2006. (www.gazzettaufficiale.it)

[15] Giampietro F., Analisi critica del d.lgs. N. 152/2006: gli obiettivi ed i tempi di una vera riforma in Introduzione al volume: AA.VV. Commento al Testo Unico Ambientale, IPSOA, 2006, p. 260. A cura di Franco Giampietro.

[16] Per una visione complessiva dei rilievi critici a tale razionalizzazione, Pipere-Maglia-Medugno- Carissimi, La nuova gestione dei rifiuti dopo il d.l.vo 205/2010, Piacenza, 2011.

[17] Testo Unico in materia ambientale. Prima dell'intervento legislativo del 2010, l'art.183, c.1, lett. a), così recitava: “rifiuto”: qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A alla parte Quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

[18] Farì A. (2011). Nozione di rifiuto e di sottoprodotto. In Giampietro F. (a cura di), Commento al D.lgs. 205/2010 sulla gestione dei rifiuti. Profili giuridici e tecnici. IPSOA.

[19] Sentenza n. 48316 del 16 novembre 2016, la Corte di Cassazione, riguardo la nozione di rifiuto: “ secondo la definizione datane nell’art. 183, comma 1, lettera a) d.lgs. 152\06, nell’attuale formulazione, deve ritenersi rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di disfarsi» ... la corretta individuazione del significato del termine «disfarsi» ha lungamente impegnato dottrina e giurisprudenza, nazionale e comunitaria, la quale ultima ha più volte chiarito alcuni concetti fondamentali, quali, ad esempio, la necessità di procedere ad una interpretazione estensiva della nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni inerenti alla loro natura ...; di interpretare il verbo «disfarsi» considerando le finalità della normativa comunitaria e, segnatamente, la tutela della salute umana e dell’ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell’ammasso e del deposito dei rifiuti; di assicurare un elevato livello di tutela e l’applicazione dei principi di precauzione e di azione preventiva ...”.

I giudici togati di conseguenza hanno concluso che deve “ritenersi inaccettabile ogni valutazione soggettiva della natura dei materiali da classificare o meno quali rifiuti, poiché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale.”.

[20] Si osservi anche la Corte Giust., sez. II novembre 2004, C - 457/02, al riguardo enuncia: “L’Unione europea non fornisce una definizione dell’attività qualificata come “disfarsi”. Gli Stati membri sono perciò liberi di assumere la definizione più opportuna - purché non sia pregiudicata l’efficacia del diritto europeo - e tenendo ferma la concezione estensiva della nozione di rifiuto”.

[21] de Leonardis F., I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione, In Giampaolo Rossi (a cura di), Diritto dell’ambiente. Torino, Giappichelli editore, 2017.

[22] L’art. 185, c. 1, d.lgs. 152/2006, così come modificato dal d.lgs. 205/2010, fornisce un’elencazione di tutto ciò che è escluso dalla nozione di rifiuto, ricomprendendo nella medesima: lett. d) i rifiuti radioattivi, lett. e) i materiali esplosivi in disuso, lett. f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2 lettera b), paglia felci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, in selvicoltura o per la produzione di energia (...). La stessa norma

prevede al comma 2 che, oltre alle acque di scarico (lett.a), sono esclusi dalla parte quarta del suddetto decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento: lett. b) i sottoprodotti di origine animale, lett.c) le carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione (...), lett. d) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall’estrazione,

dal trattamento, dall’ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave (...).

[23] La certezza del riutilizzo sussiste ogni qualvolta esiste una prassi consolidata e dimostrabile per cui un determinato oggetto o sostanza viene ad essere inviato con regolarità ad un ciclo produttivo atto ad impiegarlo all’interno dei propri processi. Prati L., La nuova definizione di sottoprodotto e il trattamento secondo la normale pratica industriale, in Ambiente Diritto, 2011.

[24] Piacenza P., La nuova nozione di sottoprodotto, in VAS, VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera, Milano Giuffrè, 2012, p. 821.

[25] Nel primo comma dell’art. 184-bis si legge infatti che è da considerarsi sottoprodotto e non rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfi tutte le condizioni elencate nel seguito della stessa norma.

Tale precisazione era stata già effettuata dalla giurisprudenza, precedentemente all’entrata in vigore dello stesso 184-bis. A tale proposito si era infatti pronunciata la Corte di Cassazione sez. III pen. con sentenza del 19 dicembre 2008 n. 47085.

[26] A. Fari. Nozione di rifiuto e sottoprodotto, cit., p. 43.

[27] Giampietro P., Quando un residuo va qualificato “sottoprodotto (e non rifiuto) secondo l’art.5 della direttiva 2008/98/CE, in www.ambienteditto.it.

[28] D.lgs. 152/2006, così come modificato dal d.lgs. 205/2010, art. 183, lett. r). Definizione di “riutilizzo”: qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per

la quale erano stati concepiti.

[29] Ramacci L., Rifiuti: la gestione e le sanzioni; pag. 47 “i sottoprodotti”, La Tribuna, 2014.

[30] Art. 181-bis, c.1, lett.a).

[31] Definizioni di recupero, riciclaggio e preparazione per il riutilizzo contenute rispettivamente alle lett. t), u), q) art. 183, D.lgs. 152/2010, così come modificato dal D.lgs. 205/2010.

[32] Veneroso V., La nozione di MPS nel d.lgs. n 205/2010 e la sua disciplina transitoria.

[33] A tale riguardo: Regolamento (UE) 31 marzo 2011, n. 333, recante i criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; Regolamento (UE) 10 dicembre 2012 n. 1179, recante i criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti (...); Regolamento 25 luglio 2013 recante i criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti (...).

[34] Piacenza P., La cessazione della qualifica di rifiuto, Milano, Giuffrè.

[35] Consiglio di Stato , sez. IV , 28/02/2018 , n. 1229 Posto che: 1) la direttiva 2008/98/Ce , relativa ai rifiuti, che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto riservandola alla normativa comunitaria, non riconosce il potere di valutazione caso per caso ad enti e/o organizzazioni interne allo Stato, ma solo allo Stato medesimo, che assume anche l'obbligo di interlocuzione con la commissione; 2) la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all'intero territorio di uno Stato membro, le regioni non hanno il potere di definire cosa è da intendersi o meno come rifiuto. Foro it. 2018, 4, III, p. 189.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=8865>