

**Riciclaggio, recupero e prevenzione dei rifiuti speciali: lo stato
dell'arte in Italia**

Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna

19 giugno 2015

*Luci e ombre della normativa nazionale in materia di recupero, riciclo e
prevenzione dei rifiuti speciali*

Di Paola Ficco ⁽¹⁾

Premessa

La gerarchia delle priorità nella gestione dei rifiuti è definita (a livello sia comunitario sia nazionale) da, ormai, diversi anni. In questa gerarchia la prevenzione occupa il primo posto ma la sua realizzazione appare piuttosto complessa, poiché necessita di una serie coordinata di azioni congiunte tra tutti gli attori sociali.

Tuttavia, modificando il momento in cui un rifiuto diventa tale (fine del suo ciclo di vita e non più fine del suo ciclo di utilità per qualcuno – “disfarsi”), in modo semplicissimo i rifiuti cessano di esistere.

E' solo una sfumatura lessicale, ma è potentissima. La differenza non è nel materiale; è solo nel nome. Così quello che in precedenza era sempre e sistematicamente un rifiuto, dove dominava il concetto di “disfarsi”, oggi si sta trasformando (sotto il profilo della gestione) in qualcosa che rifiuto non è perché si allunga il suo ciclo di vita. Le norme sui rifiuti però non sono improntate a questo allungamento ma solo al “disfarsi”

Per non essere rifiuti, basta che si parli di riutilizzo e che gli “ex rifiuti” non vadano in un impianto di recupero, ma in un altro luogo che, pur essendo nella sostanza un impianto di recupero, nella forma si comporta come non lo fosse. Quindi, nessun adempimento di quelli tipici afferenti la gestione dei rifiuti (autorizzazioni, formulari, registri, fideiussioni ecc., confronto sistematico con la P.a, sicurezza nei luoghi di lavoro, ecc.) a tutto svantaggio della concorrenza leale tra imprese, che si polverizza sotto il maglio di esigenze sovraordinate quali le iniziative di solidarietà sociale e la riscoperta della voglia di aggiustare tutto e di non buttare nulla (*Do it yourself, Fixer, Repair café* ecc.).

Si tratta allora di capire se e come la legislazione di riferimento comunitaria e nazionale, sostenga questa nuova tendenza; mentre a livello locale si moltiplicano ormai piani di prevenzione che del riutilizzo fanno il loro credo principale. Quindi, il riutilizzo e il riciclaggio sembrano ormai

⁽¹⁾ Giurista ambientale, Avvocato

essere in una non sanabile rotta di collisione, dove per eliminare gli sprechi (e quindi i rifiuti) moltissime cose si accingono a uscire dal ciclo del controllo del sistema pubblico che, con i piani di prevenzione, tale sistema conferma e avalla, modificando (di fatto) la nozione di rifiuto.

Da rifiuto a risorsa

I rifiuti e lo spreco sono una preoccupazione ambientale ma anche un cruciale problema economico. Del resto, a parte le definizioni legislative, il rifiuto è una risorsa messa in un posto sbagliato.

Prevenire la formazione dei rifiuti significa dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali ad essa connessi.

Occorre dunque un nuovo approccio che tenga in considerazione l'intero ciclo di vita dei prodotti per sostituire l'usa e getta con il modello di economia circolare facendo sì che i prodotti vadano "dalla culla alla culla" e non "dalla culla alla tomba".

Ma l'economia circolare non credo si realizzi cambiando nome a quelli che (allo stato attuale della legislazione) sono rifiuti. Per rimettere in circolo le risorse e riavviare il processo produttivo occorre una vera e propria rivoluzione culturale che passi anche attraverso la modifica della nozione legislativa di "rifiuto" (ovviamente, a livello europeo).

Oppure, si dovrà procedere "caso per caso", come sembra ipotizzare il Commissario Ue all'Ambiente in un'intervista al Sole 24 Ore dello scorso 26 maggio: *"vogliamo che le nostre proposte riguardo ai rifiuti siano più specifiche per Paese, tali da migliorare l'adozione delle politiche a livello locale. Dovremo quindi verificare con attenzione problemi di violazione delle regole, essenziale per assicurare una effettiva applicazione"*.

L'Europa, dunque, sembra avere le idee chiare (caso per caso), il problema è l'Italia che mai come ora si trova a un bivio dove la complessità e l'onerosità del sistema di gestione dei rifiuti si scontra con la necessità di recuperare risorse senza troppi vincoli e condizionamenti.

La fondamentale ambiguità della definizione di "rifiuto" è antica, ma è stata risolta dalla Corte Ue.

In questo momento il problema della mancanza di regole chiare e uguali per tutti si è amplificato con la globalizzazione economica accompagnata dalla sempre più dirompente finanziarizzazione del capitalismo e dell'economia mondiale. Il più che concreto rischio oggi è che, a parità di materiale, il dovuto obbligo di solidarietà diventi lo strumento per aggirare la disciplina con "buona pace" di chi, invece, se ne fa carico.

La disciplina di riferimento e il non rinunciabile paradigma delle definizioni

Le norme in materia di riciclo e recupero sono contenute ovviamente nel “Codice ambientale” (articoli 208, 214 e 216) nonché nel Dm 5 febbraio 1998 (per il recupero agevolato dei rifiuti non pericolosi), nel Dm 12 giugno 2002, n. 161 (per il recupero agevolato dei rifiuti pericolosi dove non è compreso il recupero energetico) e nel Dm 17 novembre 2005, n. 269 (per il recupero agevolato dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi).

Si ritiene che sia estremamente evidente come la legislazione di riferimento (Dlgs 152/2006) si occupi di riutilizzo di rifiuti che esitano da un processo di preparazione per il riutilizzo e non di prodotti che, pur essendo riparati/puliti ecc. non entrano nel processo di preparazione per il riutilizzo.

Questo perché il Dlgs 152/2006 disciplina **solo** le attività di gestione dei rifiuti e non l'utilizzo o l'impiego di beni e prodotti che non rientrano nella definizione di rifiuto. Il che deve condurre l'interprete a capire cosa sia un rifiuto. L'annoso dilemma si ricollega al significato del termine “disfarsi”, contenuto nella norma che definisce il rifiuto. Sul punto, la Corte di Giustizia Ue, ha stabilito che *“Il verbo <<disfarsi>> deve essere interpretato alla luce della finalità della direttiva 75/442 che, ai sensi del terzo considerando, è 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, ma anche alla luce dell'art. 174, n. 2, CE, secondo il quale la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela ed è fondata in particolare sui principi della precauzione e dell'azione preventiva. Ne consegue che la nozione di rifiuto **non** può essere interpretata in senso restrittivo (²).*

Nonostante questo, le azioni locali sul territorio nazionale, sono spesso molto distanti dall' *acquis* comunitario, soprattutto in presenza di progetti di solidarietà sociale

In ordine alle (altre) definizioni si osserva che l'art. 183, comma 1, Dlgs 152/2006 fornisce le seguenti:

(²) Punti da 36 a 40 sentenza CGCE 15 giugno 2000 (C-418/97 e C-419/97, ARCO)

Punto 23, sentenza CGCE 18 aprile 2002 (C-9/00, Palin Granit Oy).

s) **trattamento** operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento;

t) **recupero** qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale” (quindi il rifiuto da tempo non è più una passività)

u) **riciclaggio** qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i **rifiuti** sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento (quindi, il riciclaggio è una operazione di recupero)

Si è già detto che la disciplina sui rifiuti non si occupa dei prodotti. Per questo motivo è stata coniata la “**preparazione per il riutilizzo**” da cui esitano prodotti che possono essere oggetto di “**riutilizzo**”

Ancora nell'art. 183, comma 1, Dlgs 152/2006 fanno la loro comparsa le relative definizioni e precisamente:

q) **preparazione per il riutilizzo** le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti **diventati rifiuti** sono preparati in modo da poter essere reimpiegati **senza altro** pretrattamento;

r) **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.

Anche il profilo sistematico (la riutilizzo –lett. r- segue la preparazione per il riutilizzo –lett. q-) conferma il fatto che è riutilizzabile solo quello che proviene dalla preparazione per il riutilizzo essendo essa propedeutica al riutilizzo.

Il piano nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui al Dd 7 ottobre 2013 ⁽³⁾ sul riutilizzo è piuttosto confuso e rimette tutto ai futuri Dm di cui all'art. 180-bis, comma 2, Dlgs 152/2006 che dovranno definire le modalità operative per la costituzione e il sostegno di centri e reti accreditati di

⁽³⁾ Gu n. 245 del 18 ottobre 2013

riparazione/riutilizzo, ivi compresa la definizione di procedure autorizzative semplificate e di un catalogo esemplificativo di prodotti e rifiuti di prodotti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a riutilizzo o a preparazione per il riutilizzo.

La natura delle norme in materia di rifiuti

Le norme in materia di rifiuti sono norme di diritto pubblico poiché riguardano l'organizzazione dello Stato e degli altri enti pubblici e i rapporti nei quali lo Stato o gli altri enti pubblici possono esercitare un potere di comando nei confronti dei cittadini; quindi, non possono essere derogati con atti di diritto privato. Pertanto, si ritiene che l'istituto della donazione non faccia perdere a quanto immesso nei cassonetti recanti la scritta "donazione" la natura di rifiuti.

Anche i rifiuti hanno valore commerciale ma l'ordinamento ha voluto massimizzarne il controllo e la tracciabilità e, ad esempio nel caso degli abiti usati, anche l'igiene prima di poter essere reimmessi nel circuito commerciale o di utilizzo.

Inoltre, le norme in materia di rifiuti sono norme di stretta interpretazione; quindi in caso di dubbio l'interprete non può attribuire alle disposizioni un significato restrittivo o lesivo dei diritti fondamentali da esse previste. Per questo motivo le norme che prevedono situazioni di favore (es. sottoprodotti) integrano gli estremi *"di disposizioni aventi natura eccezionale e derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria in tema di rifiuti, con la conseguenza che, come più volte affermato da questa Corte, l'onere della prova circa la sussistenza delle condizioni di legge debba essere assolto da colui che ne invoca l'applicazione"* (Cass. Pen. sez. III 27 giugno 2012, n. 25358) ⁽⁴⁾. Pertanto, la rigidità della **definizione** di "rifiuto" impone sempre la dimostrazione del contrario a carico del soggetto che vuole agire il regime di favore. Anche in caso di riutilizzo.

Le deroghe

La direttiva 2008/98/Ce promuove una *"società del riciclaggio"* e **non** del riutilizzo. Quindi, il riutilizzo è posto a valle della preparazione per il riutilizzo che è una operazione di recupero di rifiuti e come tale va sempre autorizzata.

⁽⁴⁾ Conf. *ex multis*. Sez. 3, n. 9794, 8 marzo 2007; Sez. 3, 37280, 1 ottobre 2008; Sez. 3, n. 35138, 10 settembre 2009; Sez. III, n. 17126, 17 aprile 2015

Si è già detto che la legge non è flessibile. Quando ha voluto esserlo lo ha fatto in modo esplicito e diretto, senza confusione e ambiguità. Vediamo come e quando:

1) ha escluso esplicitamente dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti alcune cose

- art. 185, Dlgs 152/2006 esclusione dal campo di applicazione (es. materiale agricolo usato per produrre energia)
- legge 426/1998 art. 4, punto 21 (*Gli scarti derivanti dalla lavorazione di metalli preziosi avviati in conto lavorazione per l'affinazione presso banchi di metalli preziosi non rientrano nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e pertanto, limitatamente a tale disposizione, non sono soggetti alle disposizioni del decreto stesso. Nel termine "affinazione" di cui al presente comma si intendono ricomprese tutte le operazioni effettuate sugli scarti dei metalli preziosi, che permettono di liberare i metalli preziosi dalle sostanze che ne alterano la purezza o ne precludono l'uso;*

2) ha impedito esplicitamente che qualcosa transitasse nel mondo dei rifiuti, ma non “mascherandolo” da prodotto bensì stabilendo per legge il non concretarsi del concetto di “disfarsi”; infatti, la legge 155/2003 (cd. “del Buon Samaritano”) stabilisce che *“Le organizzazioni riconosciute come organizzazioni non lucrative di utilità sociale ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono equiparate, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti. Qui non si parla di rifiuti o di non rifiuti. Semplicemente si individua nell'organizzazione non lucrativa il consumatore finale della distribuzione gratuita (come il cliente al ristorante o al supermercato).*

Scorciatoie diverse, basate sulla lettura personalistica del concetto di rifiuto (perché il punto è tutto lì) inducono una inevitabile disparità di trattamento che produce eventi privi di direzione, sdoganati dal passaporto della “solidarietà”, dove il rifiuto (con la sua mole di adempimenti, oneri, garanzie finanziarie, autorizzazioni, controlli, patemi e incertezze) semplicemente non esiste.

Il “dono” o il “conto vendita”, inoltre (fermo restando quanto già detto), sono ormai diventati gli strumenti attraverso i quali i rifiuti non si formano e si sottraggono risorse alle imprese che del riciclaggio hanno fatto il proprio credo. Un pericoloso smarrimento può attraversare il nostro fragile sistema di gestione dei rifiuti/risorse e di questo il decisore politico deve farsi carico. Immediatamente.

L’economia circolare segna un passaggio epocale, ha il difetto di essere ardito ma il pregio di essere inevitabile.

Occorre allora risalire un sentiero perché i segni predisposti sul terreno sono stati mossi e confusi e le tracce esatte dei confini sono perdute. E allora il rifiuto deve essere liberato dal disagio del “disfarsi”, tornando al concetto di abbandono e di “*res nullius*”; deve essere affrancato dalla morsa della giurisprudenza Ue che obbliga ad una interpretazione restrittiva della relativa nozione. Questo è il passaggio più difficile, dove aspettano prove inattese e saperi ancora non sufficienti per cambiare le regole del gioco. Eppure va fatto perché il geometrico fluire della realtà dei fatti è semplice: i rifiuti devono essere solo quelli che arrivano in discarica. Il resto è risorsa.

Ma fino a quando si avrà il pudore delle parole e il delirio di norme fintamente prudenti, assisteremo alla concorrenza sleale che legalissimi sistemi di raccolta e riciclo di “non rifiuti” (dove gli investimenti sono minimi e per lo più in forza lavoro a basso costo) fanno ad altrettanto legalissimi sistemi che (con un perenne “confronto” con la P.a, investimenti in opere e mezzi, con personale specializzato, soggetto a formazione continua, assistito da piattaforme sindacali), operano sui “rifiuti”. Si è già detto che la differenza non è nel materiale, è solo nel nome. Un virtuosismo. Del resto, “*pecunia non olet*”. Però le condizioni per operare devono essere uguali per tutti. Sarà questo, il vero, difficilissimo, banco di prova del decisore politico.

Il caso degli abiti usati

Il Dm 5 febbraio 1998 ha introdotto la seguente norma specifica per gli abiti usati dove, quando un indumento passa da un ciclo di consumo ad un altro ciclo di consumo, è necessario che vi sia un trattamento di igienizzazione. Quest’attività di igienizzazione si chiama “recupero” e, come tale, va autorizzata (con tutto quel che ne consegue).

8.9 Tipologia: indumenti, accessori di abbigliamento ed altri manufatti tessili confezionati post-consumo [200110] [200111] [191208].

8.9.1 Provenienza: cicli di post-consumo.

8.9.2 Caratteristiche del rifiuto: materiale costituito da indumenti, accessori di abbigliamento ed altri manufatti tessili confezionati di lino, cotone, lana, altre fibre naturali artificiali e sintetiche, non impregnati da oli, morchie, non contenenti materiali impropri.

8.9.3 Attività di recupero:

a) messa in riserva [R13] **per la destinazione in cicli di consumo** mediante selezione e igienizzazione per l'ottenimento delle seguenti specifiche [R3]:

- carica aerobica mesofila < 106 /g
- streptococchi fecali < 102 /g
- salmonelle assenti su 20 g

b) messa in riserva [R13] per la produzione di materie prime secondarie per l'industria tessile mediante selezione, igienizzazione [R3].

8.9.4 Caratteristiche delle materie prime e/o dei prodotti ottenuti:

a) indumenti, accessori di abbigliamento ed altri manufatti tessili confezionati **utilizzabili direttamente in cicli di consumo.**

b) materie prime secondarie per l'industria tessile conformi alle specifiche delle Cciaa di Milano e Firenze.

In questa prospettiva, *Cass. pen. sez. III, 30 luglio 2013 n. 32955* ha stabilito il principio di diritto in base al quale il trasporto di abiti dismessi **deve** avvenire con il necessario passaggio presso lo stabilimento di recupero, dove si effettuano quelle attività di fumigazione e disinfestazione idonee a trasformare gli abiti in materie prime secondarie.

Ma gli stessi identici abiti che non sono raccolti da mezzi iscritti all'Albo Gestori e non recapitano in un impianto autorizzato per il recupero e che saranno comunque destinati ai mercatini dell'usato sembra non siano rifiuti.

Ma la differenza dov'è?

Ancora una volta, come è evidente, tutto passa per la definizione di "rifiuto" e per il concetto di disfarsi; dunque, sarà più che opportuno

- o modificare la definizione di rifiuto nel senso più sopra indicato (il "disfarsi" cede il passo alla "*res nullius*" con il relativo concetto di abbandono, compiendo un balzo all'indietro nel tempo);
- o chiarire che il riutilizzo riguarda solo quanto esita dalla preparazione per il riutilizzo. Sarà questa una possibile ed estremamente praticabile via per ridare fiato alla potente industria nazionale del riciclo. Se il mercato è davvero libero le regole devono essere più che mai chiare e uguali per tutti.

Diversamente, l'economia circolare si scontrerà con più di un imbarazzo interpretativo dovuto alle definizioni di cui ad oggi si dispone. Il che è ancora più foriero di rischi alla luce della nuova legge sui delitti ambientali (68/2015).