Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

LA SCOMPARSA DEI RIFIUTI INDUSTRIALI SOGGETTI ALLA DISCIPLINA SUI RIFIUTI NEL TESTO UNICO AMBIENTALE (D. LGS 152/06)

a cura di ***Gianfranco Amendola***

Come era prevedibile (vista la legge delega n. 308/ 2004 da cui deriva il D. Lgs 152/06), nel testo unico ambientale scompaiono quasi del tutto i rifiuti industriali, o almeno scompaiono quasi del tutto i rifiuti industriali cui si applica la disciplina sui rifiuti[1]. Per capire l'ampiezza di tale intervento non giova leggere la definizione di rifiuto, che è rimasta la stessa (art. 7 D. Lgs 22/1997: <<*si intende per: a) rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*>>), ma occorre, invece, leggere insieme almeno i nuovi artt. 181, 183

ARTICOLO 183 D. LGS 152/2006
DEFINIZIONI

1. *Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per:*
a) ***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;*

h) ***recupero****: le operazioni che* ***utilizzano rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti*** *, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici,* ***inclusa la cernita****, e in particolare, le operazioni previste nell'allegato C alla parte quarta del presente decreto;*

q) ***materia prima secondaria:*** *sostanza o materia avente le caratteristiche stabilite* ***ai sensi dell'articolo 181,*** cioè quelle fissate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive,che possano essere utilizzate in un processo industriale o commercializzate

n) **sottoprodotto:** *i prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa stessa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo. Non sono soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto i sottoprodotti di cui l'impresa non si disfi, non sia obbligata a disfarsi e non abbia deciso di disfarsi ed in particolare i sottoprodotti impiegati direttamente dall'impresa che li produce o commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa direttamente per il consumo o per l'impiego, senza la necessità di operare trasformazioni preliminari* ***in un successivo processo produttivo****; a quest'ultimo fine, per trasformazione preliminare s'intende qualsiasi operazione che faccia perdere al sottoprodotto la sua identità, ossia le caratteristiche merceologiche di qualità e le proprietà che esso già possiede, e che si rende necessaria per il successivo impiego in un processo produttivo o per il consumo. L'utilizzazione del sottoprodotto deve essere certa e non eventuale.* ***Rientrano altresì tra i sottoprodotti*** *non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le* ***ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro****, provenienti dal processo di arrostimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale. Al fine di garantire un impiego certo del sottoprodotto, deve essere verificata la rispondenza agli standard merceologici, nonché alle norme tecniche, di sicurezza e di settore e deve essere attestata la destinazione del sottoprodotto ad effettivo utilizzo in base a tali standard e norme tramite una dichiarazione del produttore o detentore, controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo. L'utilizzo del sottoprodotto non deve comportare per l'ambiente o la salute condizioni peggiorative rispetto a quelle delle normali attività produttive; OMISSIS*

[1] Per approfondimenti generali sulle novità nel settore rifiuti contenute nel T.U. ambientale, si rinvia al nostro *Violazioni e sanzioni in tema di rifiuti nel nuovo testo unico ambientale*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2006

In sintesi, si ricava il seguente quadro:
1)Materie prime secondarie (MPS), prodotti e combustibili non sono, di regola, soggetti alla disciplina sui rifiuti. Quindi, se un residuo può, *ab origine* o dopo una operazione di recupero, essere usato in un processo industriale o commercializzato, come MPS, combustibile o prodotto, poco importa qualificarlo o meno ancora come rifiuto: esso, ai sensi dell'art. 181, commi 12 e 13, viene sottratto *ex lege* alla disciplina sui rifiuti. L'unico limite (art. 181, comma 6) è che si tratti di MPS, combustibili o prodotti i quali abbiano le caratteristiche che verranno fissate da futuri decreti governativi, e, nel frattempo, quelle stabilite dai decreti italiani oggi esistenti che disciplinano il recupero con procedura semplificata[2]. Peraltro, si noti che l'art. 183, lett. h) considera espressamente anche la semplice <<*cernita*>> (che lo stesso articolo, poche righe sopra, alla lettera e, include, invece, tra le operazioni di raccolta) tra le operazioni di recupero dopo cui un rifiuto può essere sottratto alla relativa disciplina. Quanto al <<***combustibile***>>, si noti tuttavia che, ai sensi dell'art. 184, comma 3, lett. m) e dell'art. 229, comma 1, il CDR (combustibile da rifiuti) è considerato rifiuto speciale, mentre viene escluso dalla disciplina sui rifiuti il combustibile da rifiuti di qualità elevata (CDR-Q) <<*prodotto nell'ambito di un processo produttivo che adotta un sistema di gestione per la qualità basato sullo standard UNI-EN ISO 9001 e destinato all'effettivo utilizzo in co-combustione… in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici…*>>[3].

2) I sottoprodotti non sono soggetti alla disciplina dei rifiuti quando possano essere riutilizzati direttamente dall'impresa che li produce ovvero possano essere commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per il consumo o per l'impiego in un successivo processo produttivo, senza la necessità di operare trasformazioni preliminari. A proposito di questa ultima condizione, mentre nel testo unico l'ambito delle operazioni di recupero è stato dilatato al massimo, fino alla cernita, adesso si giunge all'eccesso opposto perchè il trattamento di un rifiuto non viene considerato neppure trasformazione preliminare (in un processo di recupero) fino a quando non faccia perdere del tutto al rifiuto la sua identità[4]. Una totale contraddizione, quindi, finalizzata con ogni evidenza al solo scopo di sottrarre comunque il più possibile residui di produzione alla disciplina sui rifiuti[5].

In conclusione, come si è anticipato, i residui industriali (più o meno) recuperabili diventano (o possono diventare, se il governo lo vuole[6]) quasi tutti MPS, prodotti, sottoprodotti o combustibili, e quindi vengono sottratti alla disciplina sui rifiuti.

3) Rifiuti particolari esclusi espressamente dalla disciplina sui rifiuti: in particolare, le terre e rocce da scavo

Ma non basta; perchè non sono solo le MPS, i prodotti, i sottoprodotti ed i combustibili ad essere esclusi dalla disciplina sui rifiuti.

---

[2] Si noti che dopo la emanazione del D. Lgs 152/2006 ma prima della sua entrata in vigore, il Governo, con il **D.M. 5 aprile 2006 n. 186,** ha pesantemente modificato il D. M. 5 febbraio 1998 in tema di recupero dei rifiuti non pericolosi.

[3] Si noti che, ai sensi dell'art. 229, comma 3, nella produzione di CDR e di CDR-Q è ammesso per una percentuale massima del 50% in peso l'impiego di rifiuti speciali non pericolosi e che per la produzione e l'impiego del CDR è ammesso il ricorso alle procedure semplificate.

[4] il che, con ogni evidenza, consegue dopo il completamento del processo di recupero e non dopo un trattamento preliminare.

[5] Peraltro, a proposito dei sottoprodotti, è opportuno notare che il loro impiego successivo deve essere certo, ma per provarlo basta una <<*dichiarazione del produttore o del detentore controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo*>>. E che, se è vero che <<l'utilizzo del sottoprodotto non deve comportare per l'ambiente o la salute condizioni peggiorative rispetto a quelle delle *normali attività produttive*>>, non si capisce quali sono i requisiti di queste ultime; forse il riferimento può essere l'impiego di materie prime vergini.

[6] Si noti che altre deroghe possono avvenire tramite accordi di programma; cfr., in proposito il nostro *Violazioni e sanzioni…*, cit., pag. 39 e segg.

Il decreto, infatti, riprendendo in parte disposizioni già esistenti, esclude espressamente e direttamente dall'ambito dei rifiuti o, comunque, dall'applicazione della normativa sui rifiuti, le ***ceneri di pirite***, le ***polveri di ossido di ferro***, il ***compost*** (art. 183, commi n e t), nonché le ***terre e rocce da scavo*** (art. 186) e, come già accennato, il ***CDR di qualità elevata*** (art. 229, comma 2), in aggiunta, peraltro, alla esclusione della ***lolla di riso*** già operata con l'art. 1, comma 31 della legge delega ed ai ***rottami metallici*** [7].
Ed è appena il caso di evidenziare, a questo punto, che qualficare una cosa, un residuo o una sostanza come <<rifiuto>> non è una operazione meramente formale ma con effetti sostanziali rilevantissimi per la tutela ambientale; perché solo per i rifiuti la legge prevede obblighi, divieti, prescrizioni e sanzioni mirati al loro controllo e ad impedire che vengano smaltiti o recuperati con pericoli per l'ambiente.

Il contrasto con la normativa e la giurisprudenza comunitarie

Trattasi di esclusioni non consentite dalla normativa comunitaria, tanto che è in corso una procedura generale contro l'Italia per *infrazione "strutturale e persistente" alla direttiva quadro sui rifiuti*[8], mentre per alcune di esse (MPS per attività siderurgiche, terre da scavo e CDR di qualità elevata) sono già iniziate procedure di infrazione in relazione alla (analoga) normativa precedente.
Il nuovo testo, infatti, adeguandosi alle disposizioni di immediata applicazione della legge delega, non solo conferma, ma anzi amplia il contenuto derogatorio introdotto, in proposito, dall'art. 14 D.L. 8 luglio 2002 n. 138, convertito con L. 8 agosto 2002 n. 178[9], il quale, proponendo una "*interpretazione autentica della definizione di « rifiuto »*", in sostanza ne restringeva l'ambito alle sole operazioni di smaltimento e di recupero elencate nei due allegati comunitari recepiti dal D.Lgs. n. 22/1997 come allegato B e C; derivandone, nel secondo comma, che non si trattava di rifiuti se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo anche dopo aver subito un trattamento preventivo. Si trattava di una impostazione contrastante con la giurisprudenza costante della Corte europea, la quale ha sempre sostenuto che, in base al principio di precauzione, non sono consentite interpretazioni restrittive del termine <<rifiuto>>[10].

---

[7] Ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. u), si intende per ***materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche la cui utilizzazione è certa e non eventuale****: 1) rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero* ***completo*** *e rispondenti a specifiche Ceca, Aisi, Caef, Uni, Euro o ad altre specifiche nazionali e internazionali, individuate entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro delle attività produttive, non avente natura regolamentare; 2) i rottami o scarti di lavorazioni industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo, esclusa la raccolta differenziata, che possiedono in origine le medesime caratteristiche riportate nelle specifiche di cui al numero 1).* A proposito dei rottami metallici, si segnala anche l'art. 265, comma 6, che ne autorizza la utilizzazione in aziende metallurgiche e siderurgiche da subito, con autorizzazione tacita dopo la sola presentazione della domanda**.**

[8] Si noti che anche la Commissione ambiente del Senato, pur esprimendo parere favorevole alla bozza di decreto, aveva sottolineato che "la completa esclusione dalla nozione di rifiuto si pone in contrasto con la lettera di mora inviata il 5 luglio 2005 dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione n. 2005/4051.".

[9] Si ricorda che la legge delega, da cui deriva il testo in esame, faceva espressamente <<salvo>> l'art. 14, pur dopo la sentenza Niselli

[10] Si noti, in proposito, che, secondo la recentissima direttiva generale sui rifiuti 2006/12/CE del 5 aprile 2006, nella definizione di <<rifiuto>> l'espressione <<abbia deciso di disfarsi>> è stata sostituita da <<abbia intenzione di disfarsi>>; portando ad un allargamento della nozione di rifiuto, come giustamente rilevato da VATTANI, *Pubblicata in Gazzetta la nuova direttiva comunitaria sui rifiuti che va a sostituire la precedente direttiva 75/442/CEE; apportate modifiche alla definizione di "rifiuto"*, in *www.dirittoambiente.com.*Per approfondimenti, citazioni e richiami sulla nozione di rifiuto, sulla giurisprudenza comunitaria e sull'art. 14 D. L. 138/02, si rinvia ai nostri *Gestione dei rifiuti e normativa penale*, Giuffrè, Milano 2003, pag. 59 e segg e *La gestione dei rifiuti: obblighi, divieti e sanzioni*, Maggioli, Rimini 2005, pag. 35 e segg.

Tanto è vero che la Corte (**CGCE, sez. 2, 11 novembre 2004, proc. C-457/02, Niselli**) dichiarava il predetto art. 14, con la sua <<interpretazione autentica>>, contrastante con il diritto comunitario con riferimento ad un procedimento relativo a rottami metallici e, nel contempo, estendeva tale contrasto anche alle c.d. <<materie prime secondarie>> inventate dall'Italia, precisando seccamente che un rifiuto resta tale fino a che non venga completato interamente il processo di recupero.

In particolare, la citata sentenza, riprendendo la pregressa giurisprudenza della Corte, affermava testualmente che: a) i rifiuti industriali restano tali *anche se sottoposti a* ***cernita*** *o trattamento* e perdono tale qualifica solo *quando costituiscono il prodotto finito del processo di trasformazione cui sono destinati*; i rottami metallici, quindi, restano rifiuti fino a che non vengono totalmente recuperati in acciaieria; b) è ammesso, alla luce degli obiettivi della direttiva 75/442, qualificare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo non come rifiuto, bensì come *sottoprodotto…, a condizione che il suo riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del medesimo processo di produzione*; c) quest'ultima analisi *non è valida per quanto riguarda i residui di consumo*, che non possono essere considerati «sottoprodotti» di un processo di fabbricazione o di estrazione idonei ad essere riutilizzati nel corso del processo produttivo.[11]

Come è evidente, quindi, il giudice europeo ammette come <<non rifiuti>> solo la categoria dei <<sottoprodotti>> ma certamente non con l'ampiezza di quello italiano; mentre classifica come rifiuti (oltre ai rottami metallici finchè non vengano totalmente recuperati) tutti quelli che oggi l'Italia vuole chiamare MPS, prodotti o combustibili o, comunque, vuole escludere espressamente dall'ambito e dalla disciplina sui rifiuti.

Peraltro, a proposito dei sottoprodotti, parte della dottrina continua a sostenere che la giurisprudenza della Corte di giustizia debba essere interpretata in senso meno restrittivo in quanto alcune sentenze vi avrebbero fatto rientrare anche quei residui di produzione destinati ad essere commercializzati o ad essere impiegati in un processo di produzione diverso da quello originario.

A riprova di tale assunto si cita l'ordinanza 15 gennaio 2004, proc. C-235/02, Saetti e Frediani, [12] in cui la Corte si è occupata del caso particolare del petcoke della raffineria di Gela, e cioè del residuo che veniva riutilizzato dalla centrale termica della raffineria per produrre energia, concludendo che non trattasi di rifiuto.Trattasi, come è evidente, di una fattispecie particolare (il petcoke è direttamente oggetto di una normativa comunitaria e la Corte ritiene che esso sia prodotto intenzionalmente quale combustibile) e, comunque, il riutilizzo avviene nello stesso processo di produzione (anche se poi parte della energia prodotta viene venduta a terzi). Del resto, è la stessa Corte europea a precisare che il caso viene deciso con ordinanza motivata in quanto non vi sono novità ma semplice applicazione dei principi già enunciati nella sua pregressa giurisprudenza (e da noi già riportati).

Alla stessa conclusione si giunge se si leggono le altre due sentenze che vengono sbandierate dai fautori della tesi contraria. Trattasi di due sentenze della terza sezione, 8 settembre 2005[13], relative, entrambe, a liquami prodotti da allevamenti di animali che vengono considerati <<sottoprodotti>>, e non rifiuti, se riutilizzati come fertilizzanti non solo nei terreni che appartengono allo stesso stabilimento agricolo che li ha prodotti, ma anche in terreni di altri operatori economici.

---

[11] Per la lettura della sentenza, approfondimenti, richiami e citazioni si rinvia al nostro *<<Rifiuto>>: non era autentica l'interpretazione italiana*, in *Foro It.* 2005, IV, c. 16 e segg., nonché, più in generale, al nostro *Ma che cosa sono i rifiuti? Anno nuovo, dubbi vecchi*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro* 2006, n. 2, pag. 34 e segg.

[12] in *Foro It*. 2004, n. 3, IV, c. 151 (con nostra nota critica)

[13] CGCE, sentenze –c-416/02 e c-121/03 del 2005 in www.dirittoambiente.com, con nostra nota

Infatti, a proposito di sottoprodotti in esse si legge (punto 91) che << *contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, non occorre limitare quest'analisi agli effluenti d'allevamento utilizzati come fertilizzanti sui terreni che appartengono allo stesso stabilimento agricolo che li ha prodotti. Infatti, come la Corte ha già giudicato, una sostanza può non essere considerata un rifiuto ai sensi della direttiva se viene utilizzata con certezza per il fabbisogno di operatori economici diversi da chi l'ha prodotta (v. in questo senso ordinanza Saetti e Frediani, citata, punto 47)*>>.
Tuttavia, in primo luogo si deve rilevare che queste sentenze si basano sull'art. 226 del Trattato e non sull'art. 234, per cui in esse l'aspetto probatorio (il fatto) è molto più importante che non nelle domande pregiudiziali (il diritto). In secondo luogo, in esse la problematica del <<rifiuto>> non è questione principale. In terzo luogo, leggendo con attenzione la motivazione integrale, appare evidente che, così come per il petcoke di Gela, la Corte ha ritenuto trattarsi di un caso particolare, in quanto il riutilizzo del liquame-letame costituisce una <<corretta pratica agricola>> che avviene <<nell'ambito della pratica diffusa dell'agricoltura>>. E, in fatto, si precisa che la conclusione vale solo se si tratta di residui organici che <<vengono utilizzati come fertilizzanti dei terreni nel contesto di una pratica legale di spargimento su terreni ben identificati e se lo stoccaggio del quale sono oggetto è limitato alle esigenze di queste operazioni di spargimento>>. Risulta anche -ed è il dato più rilevante-, che i liquami venivano utilizzati <<sui terreni vicini>>.
Appare, quindi, evidente che anche in questo caso, come nell'ordinanza Saetti e Frediani, la Corte non ha voluto affatto cambiare giurisprudenza circa la necessità che il riutilizzo avvenga nell'ambito del medesimo processo produttivo[14], ma ha solo, in via interpretativa e tenendo conto del caso particolare, ritenuto che non possa parlarsi di diverso processo di produzione se i liquami vengono applicati, in uno stesso contesto, con certezza e con immediatezza anche sui terreni vicini. Insomma, più del fatto formale della diversità di proprietari, ha fatto valere la considerazione sostanziale che, nei casi in questione, l'impatto sull'ambiente non era affatto influenzato da una eventuale pluralità di proprietari.
Peraltro, a questa conclusione la Corte perviene *de plano*, come se fosse solo una conferma della sua pregressa giurisprudenza sui sottoprodotti, citando in particolare, su questo punto, l'ordinanza Saetti e Frediani[15], senza altra motivazione.
Ed anche la nostra Cassazione, di fronte ai sostenitori della tesi opposta, con riferimento a scarti di pellame destinati ad essere riutilizzati, ha con chiarezza precisato che il riutilizzo o recupero di rifiuti (quali sono i ritagli di pelle derivanti dalle lavorazioni primarie di altre imprese) costituisce attività di gestione di rifiuti ai sensi dell'allegato C del D.Lv. 22-1997 e come tale soggetta ad autorizzazione amministrativa anche se la società che li acquista li utilizza come materia prima. Ciò in quanto l'applicazione dell'articolo 14 D.L. 138-2002 deve effettuarsi tenendo conto, in chiave interpretativa, dei contenuti della decisione della Corte di Giustizia, seconda sezione del 11 novembre 2004 per cui *<<vi è l'obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuti per limitare gli inconvenienti o i danni inerenti alla loro natura; ed il ricorso alla argomentazione, relativa ai sottoprodotti, deve essere circoscritto, quindi, alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo, senza previa trasformazione, e avvenga nel corso del processo di produzione>>*, e tenendo presente che la stessa Corte europea *<<aggiunge anche, circostanza anche essa rilevante in questa sede, che quest'ultima analisi non è valida, invece, per quanto riguarda i residui di consumo, che non possono essere considerati sottoprodotti di un processo di fabbricazione o di estrazione idonei ad essere riutilizzati nel corso del processo produttivo; e che, pertanto, nel caso in cui essi siano utilizzati in* <u>*altro procedimento produttivo*</u>*, sono,*

[14] tanto più che il giudice relatore è lo stesso delle sentenze Avestapolarit e Niselli, oltre che della ordinanza Saetti e Frediani.
[15] che, a sua volta, proprio per lo strumento usato non può, come si è detto, contenere un mutamento di giurisprudenza. Se la Corte avesse voluto cambiare giurisprudenza avrebbe dovuto decidere a sezioni unite (Grand Chamber).

invece, da considerare rifiuti finché non costituiscano prodotti finiti del processo di trasformazione cui sono destinati>>[16].

E un mese dopo ha ritenuto che *<<la sentenza "Niselli" della Corte di Giustizia offre al giudice italiano elementi ermeneutici precisi per ritenere la norma indiscutibilmente incompatibile con il diritto comunitario. Invero, la norma in questione, escludendo dalla categoria dei rifiuti i residui di produzione o di consumo che siano semplicemente abbandonati dal produttore o dal detentore, ovvero che siano riutilizzati in* ***qualsias****i ciclo produttivo o di consumo senza trattamento recuperatorio, si pone in insanabile contrasto con la nozione di rifiuti stabilita dalla direttiva comunitaria>>*[17].

Anche la Cassazione, quindi, dopo alcune incertezze[18], si è allineata totalmente al giudicato della Corte europea, senza incertezze ed ambiguità.

Siamo, in conclusione, nella più totale illegittimità "comunitaria", come recentemente ancora una volta ribadito dalla Commissione europea. Essa, nel parere motivato 2005/4051 del 13 dicembre 2005 (della procedura di infrazione in corso già richiamata), evidenziava, infatti, testualmente che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia:

a) *<<una operazione di recupero può dirsi completa nel momento in cui un rifiuto soggetto ad operazioni di trasformazione non possa più essere distinto da altri prodotti siderurgici scaturiti da materie prime primarie…. Al contrario, il tenore letterale della disposizione italiana, non specificando le operazioni di recupero attribuisce al criterio della conformità alle specifiche tecniche CECA, Aisi, Caef, Uni, Euro od altre una importanza decisiva, quando è palese che la corrispondenza a dette specifiche non sia di per sé un criterio sufficiente per stabilire che un materiale è un rifiuto oppure un prodotto (esistono varie specifiche tecniche proprio in relazione a determinate categorie di rifiuti) >>*
b) *<<È pacifico che il CDR, anche se di qualità elevata, sia a tutti gli effetti un rifiuto fino a quando lo stesso non viene combusto per produrre energia (o anche successivamente, limitatamente ai residui delle operazioni di combustione). Il CDR non può essere definito come il risultato di una operazione di recupero completa, in quanto è il risultato di un processo di selezione e miscelazione di rifiuti, che mantengono tale caratteristica anche dopo detto trattamento. L'equivalenza di determinate caratteristiche del CDR a quelle di certi combustibili fossili (ad esempio, il potere calorifico), non può certo essere considerata elemento decisivo per sottrarre l'utilizzo del CDR dal sistema di controlli istituito dalla direttiva. Né la certezza del riutilizzo del CDR in un processo produttivo, indizio cui si riferisce la Corte unicamente con riferimento ai "sottoprodotti" e unicamente qualora riutilizzati nel medesimo processo produttivo… può essere considerato elemento decisivo>>*
c) Una disposizione che *<<esclude dalla disciplina sui rifiuti i sottoprodotti che rispondono a determinati standard merceologici o norme tecniche, si pone in aperto contrasto con la direttiva comunitaria come interpretata dalla Corte di giustizia >>.*

---

[16] Cass. pen., sez. 3, c.c. 4 novembre 2005, n. 01180/2005, est. Sarno, imp. Zuffellato, in www.dirittoambiente.com, con nostra nota

[17] Cass. pen, sez. 3, 14 dicembre 2005, n. 1414, est. Onorato, imp. Rubino, in www.dirittoambiente.com (con nostra nota), dove, tra l'altro si afferma che <<l'*articolo 14 del D.L. 138-2002 non è direttamente disapplicabile dal giudice nazionale, pur essendo incontestabile, perché riconosciuto da giurisprudenza e dottrina pressoché unanimi, che la norma modifica in senso restrittivo la nozione di rifiuto di cui all'articolo 6 D.Lv. 22-1997 ed è incompatibile con la nozione di rifiuto stabilita dalla normativa comunitaria>>,concludendo che <<lo strumento giuridico per rimediare all'innegabile vulnus arrecato dal citato art. 14 al diritto comunitario è il ricorso alla Corte Costituzionale risultando, nella fattispecie, l'evidente contrasto con gli artt. 11,117 …>>*. Nello stesso senso, a proposito di una distilleria, per vinacce esauste e biogas non riutilizzati direttamente e totalmente nello stesso processo produttivo cfr. Cass. pen., sez. 3, c.c. 7 marzo 2006, n. 313, Bertolino.

[18] In proposito, si rinvia al nostro *Le luci e le ombre dopo la sentenza targata Bruxelles*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro* 2005, n. 6, pag. 45 e segg.

Pochi giorni dopo, il 20 dicembre 2005, annunciava, con comunicato stampa, di aver iniziato contro l'Italia ben 9 procedimenti di infrazione per non ottemperanza alla normativa e alla giurisprudenza comunitarie proprio nel settore dei rifiuti; e, fra l'altro scriveva testualmente: *<<Negli ultimi anni l'Italia ha introdotto un meccanismo che restringe la definizione dei rifiuti e limita l'applicazione della direttiva quadro. Quattro procedure d'infrazione a tale riguardo sono già in corso. Nel novembre 2004, la Corte di giustizia ha giudicato contraria alla direttiva l'interpretazione data dall'Italia alla definizione dei rifiuti. L'Italia deve ancora adottare misure per conformarsi a questa sentenza. Inoltre, una legge adottata nel dicembre 2004 ha per effetto che alcuni tipi di rifiuti non sono più considerati tali in Italia, benché rientrino nella definizione di "rifiuti" ai sensi della direttiva. I rifiuti in questione sono i rottami metallici, altri rifiuti utilizzati nell'industria siderurgica e metallurgica e il combustibile derivato da rifiuti. In risposta alle violazioni contenute nella legge italiana, nel luglio scorso la Commissione ha avviato una nuova azione legale nei confronti dell'Italia per infrazione "strutturale e persistente" alla direttiva quadro sui rifiuti. L'Italia non ha risposto in modo soddisfacente alla prima lettera d'avvertimento della Commissione, e la Commissione ha pertanto deciso di inviare un ultimo avvertimento scritto>>*.

E quindi, sei mesi dopo, entrato in vigore il testo unico ambientale, la Commissione deferiva l'Italia alla Corte europea *<<per la nozione di rifiuto in contrasto con quella comunitaria, riconfermata dalla legge n. 152 del 3 aprile 2006>>*

Giova aggiungere, infine, che la illegittimità sopra rilevata non può certamente essere sanata dalla clausola *<<a meno che il detentore non se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene>>*. E' proprio la Corte europea, infatti, ad evidenziare costantemente che la chiave di volta per comprendere l'ambito del <<rifiuto>> è proprio la interpretazione del <<disfarsi>>, ma in senso completamente opposto a quello italiano. Infatti, *"l'ambito d'applicazione della nozione di rifiuto dipende dal significato del termine <<disfarsi>> il quale va interpretato in base al principio generale che la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente ed è fondata sui principi, in particolare, della precauzione e dell'azione preventiva. Ne consegue che la nozione di rifiuto non può essere interpretata in senso restrittivo"*[19].

Gianfranco Amendola

Pubblicato il 18 settembre 2006

[19] Quanto alla illegittimità "comunitaria" della nuova normativa, cfr. da ultimo MAGLIA, *Nozione di rifiuto, materie prime secondarie e sottoprodotti: ancora norme poco chiare e poco "europee"*, in *Ambiente e sviluppo* 2006, n. 8, pag. 715 e segg., dove viene citata anche ulteriore giurisprudenza della Cassazione. Per una lucida panoramica della attuale situazione normativa, cfr. PAONE, *I rifiuti tra presente e futuro*, in *Foro It.* 2006, n. 4, II, c. 213 e segg.