

"Recupero e materia prima secondaria nel DLGS n. 4/2008: profili sostanziali e procedurali"

(Sintesi dell'intervento tenuto al Convegno "[La nuova direttiva quadro sui rifiuti](#)", svoltosi a Bologna il 13 giugno 2008).

- L'ingresso nel decreto correttivo del T.U.A. n. 4/2008 di una dialettica "formale" tra i principi comunitari di gestione ambientale (prevenzione e precauzione) e la "rinnovata" definizione di rifiuto-non rifiuto inteso come sottoprodotto e materia prima secondaria - E' un evento casuale??
- La dialettica tra principio astratto e sua "concretizzazione" (nel settore della gestione dei rifiuti) risale agli anni '70 (v. direttiva 75/442/CE) e non ha, a tutt'oggi, trovato soluzione né in sede comunitaria (v. da ultimo la Comunicazione della Commissione del 21 febbraio 2007 - Com. (2007) 59 def.) ed i lavori di revisione della direttiva-quadro sui rifiuti) né nella legislazione del nostro Paese (ove la lunga e tormentata storia della definizione di rifiuto è iniziata subito dopo l'approvazione del DPR n. 915/1982).
- La nostra tesi può essere così sintetizzata: il rischio di una dialettica "manichea" tra i principi, generali ed astratti, e legislazione di settore sulla gestione dei rifiuti non può restare ancorata all'impostazione comunitaria "d'esordio" di oltre trent'anni fa, ma deve trovare una soluzione in conformità alla tipizzante "duttività" della norma-principio (prevenzione e precauzione) nonché agli sviluppi tecnologici del mercato del recupero dei rifiuti ed al fondamentale principio comunitario della "sussidiarietà".
- Va incentivata una prospettiva di "adattamento" della normativa (comunitaria e nazionale) alle situazioni attuali del mercato con la salvaguardia della tutela ambientale e della salute, e con l'attivazione dei doverosi e continuativi controlli, promossi *a richiesta* di chi chiede di "uscire" dalla (generale) disciplina dei rifiuti.
- L'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla nozione di rifiuto e sottoprodotto e di m.p.s. (pur con le sue incertezze); la revisione "autocritica" dell'esperienza comunitaria, delineata dalla Commissione europea, nella cit. comunicazione del 2007, sono solo *una parte* del percorso, da compiere per giungere alla revisione della direttiva 2006/12/CE.

- Non sembra contestabile che, pur nel richiamare ai principi di prevenzione e precauzione, la Corte di Giustizia, muovendo dalla nozione del "disfarsi" e della sua "originaria" valenza *omnicomprensiva*, è giunta - sia pure con qualche ripensamento - sia alla nozione di *sottoprodotto*, attraverso l'elaborazione di indizi probatori, rimessi all'accertamento del giudice nazionale (da compiere: *caso per caso*) sia ad una nozione molto (troppo?) "sintetica" dell'attività di recupero del rifiuto in riferimento alla sua funzione utile di sostituzione di risorse naturali o primarie.
- Non appare, ugualmente, dubitabile che, pur essendo la nozione di *materia prima secondaria* (ribadita dall'art. 3, comma 1, lett. b)) della cit. direttiva 2006/12/CE all'esito del *recupero*), una figura costante nella nostra tradizione legislativa essa si colloca sia a *monte* sia a *valle* dell'attività di recupero (v., rispettivamente, per il T.U.A.: l'art. 181, comma 13, e, comma 1 lett. b) ; per il Decreto correttivo n. 4/2008: l'art. 181-bis, comma 4, nel richiamo della Circolare del Ministero Ambiente 28 giugno 1999, e il combinato disposto dell'art. 183, comma 1 lett. q) e dell'art. 181-bis, commi 1, 2 e 3).
- La seconda nozione (a valle del recupero) è codificata sin dal DM 5 febbraio 1998, ed è richiamata, come disciplina transitoria, dall'art. 183, comma 3, nuovo testo, citato. La prima definizione (a monte del recupero) è, invece, l'oggetto di un *reiterato* - ma non esaurito - "contrasto" da parte della Corte di Giustizia (a partire dalla sentenza Niselli sino alle tre sentenze del 18 dicembre 2007 sulle "varie" nozioni di non-rifiuto enunciate nella normativa italiana), che nega la conformità alle prescrizioni comunitarie di numerose disposizioni che presumono *juris et de jure* di escludere dalla nozione di rifiuto alcuni materiali, qualificati come m.p.s., anche se sottoposti a certi *pretrattamenti* (v. per es. l'art. 181-bis, comma 4, nuovo testo, sopra citato, nel richiamo alla Circolare M.A. 28 giugno 1999 (investita da C. Giustizia 18 dicembre 2007, in causa C-195/05).
- Ne può essere sottovalutata la circostanza che il Decreto correttivo n. 4/2008, citato, nel prevedere il regime transitorio e quindi quello (futuro) definitivo, sembra aver "dimenticato" l'applicabilità del provvedimento di autorizzazione ordinaria del recupero dei rifiuti (artt. 208-210 del T.U.A.), accanto al procedimento semplificato (artt. 214-216 T.U.A.), ques'ultimo richiamato dal predetto art. 181-bis, commi 2-3, nuovo testo.
- In conclusione, una modifica della direttiva-quadro sui rifiuti orientata nel senso di introdurre linee-guida di carattere generale sull'*end of waste*, che possono essere attuate dagli Stati membri, in virtù del principio di sussidiarietà, ben potrebbe avviare a soluzione,

con un approccio *più realistico* e quindi coerente alle linee evolutive del mercato del recupero, i problemi interpretativi derivanti da definizioni *astratte* e *rigide*, di rifiuto e di m.p.s., che, *in concreto*, non hanno impedito rilevanti fenomeni di "disapplicazione" della disciplina comunitaria, restata sostanzialmente *immutata*, quanto alle indicate definizioni, dalla direttiva del 1975.