

La nozione di rifiuto : un problema aperto in sede nazionale e comunitaria¹

Amedeo Postiglione

1. L'attuale bozza del decreto Legislativo sui rifiuti (nell'art. 88), ha abrogato il decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 quindi anche la nozione di rifiuto di cui all'art. 6, comma 1, lett. a) e l'art. 14 del Decreto- legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito alla legge 8 agosto 2002, n. 178.

La nuova nozione di rifiuto è quelle contenuta nell'art. 7, 1° comma, lett. a):

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, fermo restando che non costituisce rifiuto ciò che il detentore intenda utilizzare o destinare all'utilizzo nell'ambito di un processo produttivo secondo le modalità stabilite ai sensi dell'art. 5, commi 6 e 7"

Per avere un'idea esatta della innovazione, occorre tener conto che *non* costituiscono "rifiuto" alcune tipologie che, in modo non esaustivo, si indicano di seguito:

- a. 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. L'utilizzazione del sottoprodotto deve essere certa e non eventuale (v. art. 7, lett. n).
- b. Le materie prime secondarie: sostanze o materia aventi le caratteristiche stabilite ai sensi dell'articolo 5, commi 6 e 7, del presente decreto (cioè caratteristiche fissate con Decreto dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, oppure sulla base di appositi accordi di programma)
- c. Le polveri di ossidi di ferro fuori specifica, ivi incluse le ceneri di pirite (ex art. 5 lett.6);
- d. Le terre e rocce da scavo, destinate all'effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, alle condizioni indicate nell'art.10;
- e. Il combustibile da rifiuto di qualità elevata (CDR-Q) (ex art. 53, punto 2),
- f. Le parti di ricambio recuperate dalle demolizioni dei veicoli a motore (ex art. 55, punto 11);

¹ Relazione presentata al Convegno di Roma del 27 marzo 2006 sulla Bonifica dei siti contaminati e danno ambientale, organizzato dalla Giampietro Consulting, con il patrocinio della Associazione Giuristi Ambientale. Pur essendo, in esordio, richiamata una versione del testo, precedente a quella del T.U. ambientale, entrato in vigore il 29 aprile u.s., la Relazione investe un problema di carattere generale (la nozione, che è tuttora all'attenzione del legislatore italiano e di quello comunitario).

- g. I rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero e rispondenti a specifiche Ceca, Aisi, Caef, Uni, Euro o ad altre specifiche nazionali e internazionali, individuate entro 180 giorni dall' entrata in vigore 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;
- h. I rottami 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 sopra menzionate.

2. La logica che muove l'iniziativa del legislatore italiano è quella di " restringere" la nozione di rifiuto, a favore di

una utilizzazione economica compatibile.

Si tratta di una scelta chiara e consapevole, che risponde ad un problema economico reale.

3. Altra questione è se questa scelta sia conforme:

a. ai principi costituzionali

Sul punto si dovrà pronunciare la Corte Costituzionale a seguito di due eccezioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Procura Generale della Corte di Cassazione nell' udienza pubblica del 4- 3- 2005, davanti alla 3° Sezione penale e dalla stessa 3° Sezione <penale con Ordinanza 14- 12- 2005 n. 14/14/ 06.

La questione sollevata riguarda l' art. 14 D.L. 8.7. 2002, convertito nella l. 178/ 02.

b. ai principi comunitari

Sul punto esiste un contenzioso, illustrato dettagliatamente dalle Commissioni delle Comunità Europee, in una nota inviata al Ministro degli Affari Esteri italiano, in data 5 luglio 2005.

La Commissione censura la legge delega 1308/ 04 nella parte in cui esclude i rottami utilizzati in attività siderurgiche e metallurgiche ed il combustibile ottenuto dai rifiuti, dalla nozione di rifiuto.

La Commissione considera " reiterata" e "persistente" la violazione della Direttiva da parte italiana, con ciò stesso ammettendo che un problema reale politico si pone ai vertici della

Comunità se un Paese membro (e non è l'unico) incontra difficoltà nella materia.

Osserva la Commissione:

“ Le disposizioni di cui alla legge n. 308 del 15 dicembre 2004, le quali a parere della Commissione sottraggono indebitamente alcuni rifiuti dall’ ambito di applicazione della normativa nazionale di trasposizione della direttiva, costituiscono la reiterazione di una prassi legislativa consolidata in Italia e contraria alla direttiva, nonostante le molte pronunce della Corte di Giustizia in materia. E’ sufficiente ricordare che lo stesso articolo 14 della legge n. 178 del 2 agosto 2002, che viene fatto salvo dall’ art. 1, comma 16, della legge n. 308 del 15 dicembre 2004 (Fermo restando quanto disposto dall’ art. 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178...) ha formato oggetto di pronuncia pregiudiziale da parte della Corte di Giustizia, in data 11 novembre 2004 (sentenza in causa C 457/02), nella quale la Corte ha dichiarato che la nozione di rifiuto di cui alla direttiva non può essere interpretata, come invece avviene in Italia in forza di detta disposizione. Sul punto, è in corso anche una specifica procedura di infrazione contro l’ Italia ex articolo 226 del Trattato CE (procedura n. 2002/ 2213). Tuttavia, invece di adeguare la normativa italiana alla luce dell’interpretazione data dalla Corte, nella summenzionata sentenza, la legge n° 308 non solo ha “fatto salvo” l’articolo 14 della legge 178/2002, ma ha altresì introdotto nella normativa italiana alcune nuove esclusioni contrarie alla direttiva.

Si sottolinea inoltre, sempre ad ulteriore evidenza dell’esistenza in Italia di una consolidata prassi legislativa contraria alla direttiva, che sono attualmente in corso alcune procedure di infrazione ex art. 226 del Trattato contro l’Italia, specificamente per quanto riguarda le restrizioni effettuate dalla normativa italiana alla nozione di rifiuto con riferimento alle terre da scavo (causa C-2005/194), ai rifiuti di origine alimentare (causa C-2005/195) ed ai veicoli fuori uso (procedura n° 2003/2204).

Anche prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo n. 22/1997 il tema della nozione di rifiuto in Italia è stato oggetto di alcune pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia, dalle quali è emersa chiaramente l’incompatibilità della normativa italiana alla direttiva (si ricordano, a titolo di esempio, la sentenza del 28 marzo 1990 in causa C 359/88 e la sentenza del 25 giugno 1997 in causa C-304/94 et al..).

Che la prassi di introdurre nella legislazione italiana restrizioni all’ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEB risulti essere consolidata e persistente, pare infine essere ulteriormente dimostrato dall’introduzione dell’art. 1, comma

31 della legge n° 308 del 2004, il quale autorizza il Ministero dell'Ambiente a modificare il decreto del 5 febbraio 1998 (il quale disciplina il ricorso alle "procedure semplificate" di autorizzazione di determinate attività di recupero di rifiuti) al fine di esonerare dall'ambito della nozione di rifiuto la "lolla di riso" scarto derivante dalla produzione dell'industria agroalimentare."

4. E' naturale che il contrasto non è solo a livello di norme, ma sfocia anche in sede giurisdizionale, sia perché le decisioni riflettono il caso concreto, sia, perché sui principi possono esservi orientamenti diversi.

Sull'art. 14 del D.L. 138/2002 si registrano quattro orientamenti della Corte di Cassazione:

a. applicabilità

(Sentenza 29/01/2003 n. 4052, Paserotti;

Sentenza 26/02/2003 n. 9057, Costa;

Sentenza 24/03/2003 n. 13114, Mortellano;

Sentenza 31/07/2003 n. 32235, Agogliati;

Sentenza 19/10/2003 n. 38567, De Fronzo;)

b. non applicabilità

(Sentenza 17/01/2003 n. 2125, Ferretti)

c. applicabilità limitata ai "sottoprodotti" e non ai rifiuti

(Sentenza 15/11/2003 n. 17656, Gonzalez;

Sentenza 1/06/2005, Colli)

d. questione di sottoporre alla Corte Costituzionale (come è avvenuto con ordinanza n. 12/2005, n.

1414/06 della 3° sezione penale della Cassazione).

La questione si ripropone, in condizioni in parte diverse, con il nuovo decreto.

Sui singoli casi la Corte ha deciso in modo non sempre uniforme:

5. Sono stati considerati "rifiuti":

- i fanghi che, per il loro riutilizzo, abbisognano di essere sottoposti a trattamento, come nel caso dei fanghi proveniente dall'esaurimento del ciclo produttivo e destinati al parziale riutilizzo mediante processi chimici da eseguire presso altro stabilimento industriale (Cass, Sez. III, 9.4.2001, Porcu);
- il limo, quale prodotto fangoso derivante dal lavaggio degli inerti, perché il suo riutilizzo richiede un preliminare procedimento di disidratazione, effettuato attraverso lo spandimento sul terreno e l'esposizione all'aria, da cui deriva, poi, la

trasformazione in polvere e l'acquisizione della consistenza solida (Cass. , Sez III, 27.11.2004, Ferretti):

- il residuo di lavorazione di agrumi (buccia e polpa) quand'anche eventualmente utilizzabile come concime (Cass., Sez. III, 11.11.2004, n. 43946);
- gli autoveicoli fuori uso radiati dal pubblico registro automobilistico, perché la mancanza delle targhe comprova che i proprietari dei medesimi se ne erano già disfatti e comunque avevano la chiara intenzione di farlo (Cas., Sez III, 23.1.2004, Palombo);
- gli pneumatici usati dei quali il detentore si sia disfatto (Cass., Sez III, 9.2.2005, n. 4702);
- le acque di sentina raccolte e ritirate all'esito delle operazioni di pulizia delle navi (Cass., Sez III, 9.10.2003, n. 38567);
- le traversine di legno non più utilizzabili nelle strutture ferroviarie (Cass., Sez III, 26.5.2004, n. 23988);
- i residui di attività di demolizioni edili (Cass., Sez III, 1.12.2004, n. 46680; 26.2.2004 n. 8424);
- il materiale di risulta dello scavo di un traforo (Cass., Sez III, 24.8.2000, Sassi);
- il fresato di asfalto proveniente dal disfacimento del manto stradale (Cass., Sez III, 11.2.2003, Ced. 227955);

6. Non sono stati considerati rifiuti:

- la parte inorganica di petrolio grezzo che si concentra a seguito della diminuzione della componente organica per la sua trasformazione in combustibili pregiati (Cass., Sez III, 3.2.2004, n. 3978);
- le sostanze denominate "slops" nell'industria petrolifera (Cass., Sez III, 31.7.2003, n. 32235);
- i materiali inerti di demolizione, se riutilizzati in una situazione di verificata compatibilità ambientale, come nel caso dei materiali derivati dalla parziale demolizione di un muro preesistente, reimpiegati immediatamente ed *in loco*, senza alcun trattamento, quali sottofondo di un piazzale appartenente allo stesso proprietario del muro demolito (Cass., Sez III, 2.10.2003, n. 37508);
- i materiali di scavo e sbancamento di una pubblica via, riutilizzati effettivamente tal quali sul posto (Cass., Sez III, 24.3.2003, n. 13114);

7. Sia consentito in conclusione esprimere un'opinione personale:

- a. il diritto comunitario , essendo preordinato a livello più ampio di ogni singolo Paese, deve conservare la sua caratteristica di "supremazia", con

conseguente applicazione doverosa, fino a quando non sia modificato od interpretato in modo più elastico dalla Corte di Giustizia (il che sta avvenendo, ad esempio, con sottoprodotti);

- b. l'esperienza italiana ha già conosciuto il regime delle materie prime secondarie in forza del Decreto del Ministro dell'Ambiente 26 gennaio 1991, emanato sulla base dell'art. 2 della legge 475/88. Successivamente era emanato il D.L. 9 novembre 1993 n. 443, più volte reiterato.

La Corte costituzionale con la sentenza 512/90 dichiarava illegittimo il predetto decreto ministeriale nella parte in cui regolava alcuni aspetti autorizzatori e procedurali riservati alla legge, ma non escludeva la competenza tecnica del Ministro ad individuare e precisare provenienza e distinzione delle MPS (materie prime secondarie).

La Corte Costituzionale precisava inoltre la linea giuridica e culturale da valere nella materia: la prova rigorosa delle destinazione oggettiva e univoca al riutilizzo esclude di per sé la configurabilità del concetto di rifiuto. Ciò che è veramente riutilizzato, con le garanzie per la salute e l'ambiente, non è stato mai rifiuto.

- c. è vero che il Decreto Ronchi (22/97) ha eliminato la nozione di "materie prime secondarie" ed è anche vero che ciò corrisponde alla impostazione comunitaria, ma questo non esclude che del problema si possa discutere.
- d. il ripristino del concetto di "materie prime secondarie" nel nuovo Decreto è, a nostro parere, un fatto positivo, anche se ciò avviene senza alcune ulteriori condizioni, che andavano inserite:
- il controllo preventivo sull'azienda specifici attraverso una "autorizzazione" per attivare le procedure di recupero (autorizzazione concreta e dettagliata con specifica indicazione del percorso del riutilizzo).
 - il controllo sequenziale dell'intero ciclo (provenienza e destinazione), in parte recepito nel nuovo decreto.
 - la preventiva corresponsione di una "fideiussione";
 - la previsione di sanzioni amministrative specifiche (in particolare, la sospensione o cessazione dell'attività economica, di particolare afflittività economica, idonee a scoraggiare dal non rispetto del percorso univoco ed oggettivo del riutilizzo;
- e. deve lealmente riconoscersi che in un sistema integrato europeo non è possibile derogare al sistema comune con decreti di singoli Ministeri

dell'Ambiente: le materie prime secondarie devono per ragioni tecniche ed economiche essere definite in sede europea , magari con una Direttiva ad hoc, a 30 anni delle prime del 1975, perché le realtà tecnica ed economica nel settore è mutata e sembra possibile dare fiducia al mondo economico responsabilizzandolo su un percorso certo e garantito.

- f. Il sistema proposto – opportunamente integrato è , a nostro parere nelle sostanza più severo: occorre domandarsi se dietro una certa cultura del “tutto rifiuto” non si nascondano interessi di marginalità economica e di coinvolgimento parassitario di partiti (si pensi al regime emergenziale che imperversa da anni nel centro-sud in Italia, di cui la Commissione europea dovrebbe occuparsi.)
- g. Il nodo, in conclusione, è a livello comunitario, ed in quella sede deve essere sciolto: nel frattempo, la magistratura applicherà le nuove norme se la nostra Corte Costituzionale le riterrà conformi ai principi costituzionali.