

PREFAZIONE DEL VOLUME "COMMENTO AL D.LGS N. 205/2010 SULLA GESTIONE DEI RIFIUTI, PROFILI GIURIDICI E TECNICI", A CURA DI F. GIAMPIETRO

Il volume collettaneo, qui presentato, ha un suo antecedente, che ne svela origini e motivazione.

Per la stessa Collana "Testo Unico Ambientale" ho coordinato un'opera di commento interdisciplinare (giuridico-tecnico) alla direttiva 2008/98/CE sulla gestione dei rifiuti. Direttiva, che ha rappresentato e rappresenta - com'è noto - la regola comunitaria "vincolante" per il Legislatore nazionale in sede di approvazione del decreto legislativo 205/2010, di seguito commentato.

In quel volume "*Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Quali modifiche per il Codice dell'ambiente ?*" (IPSOA, ottobre 2009) gli stessi Autori, che ora curano l'analisi del decreto legislativo n. 205, hanno affrontato l'esame dei capitoli fondamentali della cit. direttiva, ben consapevoli della sua natura di disciplina innovativa (direttiva-quadro) sulle previgenti prescrizioni comunitarie (risalenti all'originaria direttiva del 1975, n. 442 ...).

Ed, infatti, ne hanno messo in rilievo non solo "la consolidazione" dei testi previgenti, con risultati di **coordinamento**, di **semplificazione** e di **aggiornamento** di istituti tradizionali (per es.: con l'assorbimento della disciplina degli oli usati e dei rifiuti c.d. organici; con le nuove definizioni generali di smaltimento, recupero, riutilizzo e preparazione per il riutilizzo; con l'integrazione della nozione di rifiuto con quelle di sottoprodotto e di cessazione della qualifica di rifiuto ... ecc.), ma anche l'ingresso di rilevanti **novità nell'approccio metodologico** alla regolamentazione del ciclo dei rifiuti, nel perseguimento di puntuali **obiettivi** di una **politica ambientale di gestione delle risorse naturali di tipo preventivo**. Ci riferiamo, per esempio, alla previsione della responsabilità estesa del produttore del prodotto, da cui deriva poi il rifiuto; alla prevenzione dei rifiuti con apposita programmazione e con specifiche misure incentivanti il riutilizzo del prodotto; alla definizione di scadenze e di corrispondenti obiettivi di riciclaggio di "alta qualità", conseguenti alla raccolta differenziata ... ecc.

In sostanza, una **nuova strategia comunitaria** diretta a realizzare, accanto a strumenti legislativi più semplici e più duttili, perché aderenti alle situazioni reali ed ai risultati tecnicamente ed economicamente conseguibili, una politica di gestione dei **prodotti e** dei rifiuti (che ne derivano), che incoraggia settori industriali e commerciali destinati al **riciclaggio** dei rifiuti (la c.d. società europea del riciclaggio), attuativa, **in concreto**, del principio del "disaccoppiamento" tra sviluppo economico e aumento della quantità dei rifiuti (in altri termini, orientata ad uno sviluppo "sostenibile").

In numerose occasioni, nel commentare la citata direttiva comunitaria, ci siamo chiesti "come" il Legislatore italiano avrebbe "reimpostato" o "corretto" la Parte IV del c.d. Codice dell'ambiente (artt. 177-238), il sistema sanzionatorio e le disposizioni transitorie e finali "pertinenti", di cui al Titolo VI (artt. 254-266), considerando la "forza" **innovativa** ed **espansiva** del nuovo regime comunitario sui rifiuti.

A queste ed altre domande, scaturite dopo la pubblicazione del decreto legislativo n. 205/2010 (in Suppl. ord. n. 269/L alla G.U. del 10 dicembre 2010, entrato in vigore il 25 dicembre successivo), abbiamo cercato di rispondere, affidando ai medesimi Autori che avevano commentato le prescrizioni della direttiva 2008/98/CE, l'esame dei corrispondenti istituti e delle disposizioni, adottati nel cit. decreto.

E' noto che il decreto legislativo n. 205, a differenza del decreto legislativo 128/2010, che lo ha preceduto in data 29 giugno 2010 e che si qualifica come "decreto correttivo", perché fondato sui principi dell'originaria legge-delega n. 306/2004 (cui ha fatto seguito il T.U.A. n. 152/2006), non è classificabile allo stesso modo, perché attuativo di apposita legge-delega n. 88/2009, concernente la citata direttiva 2008/98/CE.

Eppertanto, in forza della stessa legge-delega, consente al Governo di approvare uno o più decreti correttivi, entro il biennio corrente dal 25 dicembre 2010 (v. art. 1, comma 4, della legge n. 88/2009 cit.)

Ma tanto premesso, sotto il profilo giuridico-formale e sostanziale, non è contestabile che esso ha l'**apparenza** di un decreto "correttivo", perché interviene sul T.U.A. (come modificato col terzo correttivo n. 128/2010) attraverso articoli **modificati, sostituiti, aggiunti e abrogati** nonché con un **proprio regime transitorio** (v. art. 39), e, nello stesso tempo, lasciandovi **invariati** altri articoli, così da conservarne, nei limiti delle descritte modifiche (...) l'originaria numerazione e partizione.

Ma il "trapianto" non è risultato "indolore", non solo perché si deve ricostruire il senso e la portata delle disposizioni **rimaste invariate**, riconsiderandole alla stregua delle **tante norme sopravvenute** (dalla tipologia sopra indicata) e dei **nuovi** istituti, introdotti per la prima volta nella Parte IV (in conseguenza delle richiamate prescrizioni comunitarie ...), ma anche perché entra, **per la prima volta**, nella Parte IV, un **sistema di tracciabilità dei rifiuti**, riconducibile ai principi della cit. direttiva comunitaria (ci riferiamo al SISTRI) che, con autonomi precetti e sanzioni, **andrà** a sostituire le vigenti disposizioni sui registri di carico e scarico, sui formulari di trasporto e sul MUD, a partire dal 1° giugno 2011 (in virtù del D.M. 2 dicembre 2010, pubblicato in G.U. n. 302 del 28 dicembre 2010 ...), fatte salve alcune categorie di operatori e quelli che entreranno volontariamente nel nuovo sistema. Di qui le rilevanti difficoltà interpretative, anche sotto il profilo del regime sanzionatorio,

che derivano in materia di trasporto di rifiuti (v. l'immediata abrogazione dell'art. 258, ed, in specie, del comma 4, in forza del nuovo testo del medesimo articolo).

Per approfondimenti su questi temi, qui appena accennati, rinvio ai Capitoli 1, 4 e 11 del presente volume.

Quanto alle **disposizioni innovative** della richiamata direttiva, vanno distinte quelle **con effetti diretti** (per es. il sottoprodotto), e comunque, **connesse** alla **nozione di rifiuto** (per es. la cessazione della sua qualifica) e quelle di **rilievo definitorio generale**, fedelmente riprodotte nel decreto legislativo (v. per es., gli artt. 183, 184-bis, 184-ter, 185 in relazione agli artt. 177 e 179) e quelle che, pur mantenendo lo stesso valore programmatico (in sede comunitaria), sono rimandate a **futuri interventi** del Governo o del Ministro dell'Ambiente, con regolamenti o decreti tecnici (se ne contano oltre 20), per i quali sono stati stabiliti termini diversi, salvo la disposizione residuale (ex art. 39, comma 16, che prevede la scadenza del 25 dicembre 2012, in assenza dei primi). Peraltro, gli interventi specifici, appena accennati, si pongono **accanto** al lungo elenco delle competenze statali, "ridisegnate" dal modificato art. 195.

Su tali profili, si rinvia alle puntualizzazioni, contenute nei Capitoli 2, 3, 5, 8, e quanto ai nuovi contenuti essenziali dei provvedimenti autorizzatori sulla gestione dei rifiuti, nei Capitoli 6 e 9, prima parte, (v., per es., sull'ultimo tema citato, l'art. 195, comma 1, lett. b-bis), e comma 2, lett. u), e l'art. 208, comma 11).

Nel novero delle **nuove** disposizioni vanno altresì considerate quelle che annunciano **scadenze ed obiettivi di riciclaggio** dei rifiuti attraverso un programma nazionale di prevenzione e piani regionali di gestione dei rifiuti (v., per es., artt. 180, comma 1-bis, e 199 in relazione all'art. 195, comma 1, lett. m)). A queste tematiche sono dedicati il Cap. 7 e, nell'ambito dei rapporti tra competenze statali e regionali, Cap. 8.

Non minore importanza hanno i **profili tecnici** nel decreto legislativo n. 205. A tal fine è sufficiente qui segnalare le novità e le conferme relative agli Allegati tecnici (v. Cap. 9) ed i nuovi quesiti in tema di classificazione di rifiuti pericolosi (ecotossicità, rifiuti contenenti idrocarburi ovvero metalli e metalloidi) (v. Cap. 10).

Da ultimo, merita un cenno l'esame di alcune disposizioni del recente codice del processo amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), che, nel riconoscere al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva sulle controversie concernenti "la complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti", ne assegnano la competenza funzionale e inderogabile al TAR Lazio (v. Capitolo 1, par. 7).

In conclusione, la riforma della Parte IV del T.U.A. si è sviluppata secondo linee concorrenti e tra loro non omogenee, che si radicano, contestualmente, su istituti e

principi aventi effetti, rispettivamente, **immediati**, **differiti** ovvero **condizionati** ad una "catena" di successivi interventi, statali e regionali, gli uni pregiudiziali agli altri.

Valga, per tutti, l'esempio dei rapporti tra programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e piani regionali di gestione dei rifiuti in relazione alla disciplina (statale e regionale) della raccolta differenziata ed agli **obiettivi** di riciclaggio, **con relative scadenze**, fissati dall'art. 181, comma 1. Questi ultimi si collocano "a valle" degli adempimenti innanzi indicati, pur osservando che il Legislatore – per obbligo comunitario? – ha stabilito la data del **12 dicembre 2013** sia per l'approvazione del programma nazionale sia per l'adeguamento dei piani regionali (v. art. 180, comma 1-bis e 199, comma 8) alla nuova disciplina ...

Il decreto legislativo n. 205 pone, perciò, il problema di definire un **ordine di priorità** nell'ambito degli interventi attuativi (previsti), che ne consentano un "decollo" **efficiente e progressivo**.

Diversamente, il decreto rischia di giocare un ruolo di "blocco" della ("promessa") società del riciclaggio e, nello stesso tempo, dei (futuri) obiettivi di riduzione della produzione di rifiuti (quantità e pericolosità). Si rammenta, come precedente non favorevole, la scontata proroga dei termini per "incrementare la raccolta differenziata", ai sensi dell'art. 205, comma 1-bis, con la previsione di accordi di programma con il Ministero.

A questo problema si è cercato di dare risposta in un recente Convegno, organizzato a Roma, il 21 marzo 2011, sul tema: "*Le riforme del Codice dell'ambiente: VIA, AIA e rifiuti. Dal D.Lgs. 128/10 al D.Lgs. 205/10*" (Atti pubblicati sul sito www.giuristiambientali.it), esaminando **tre linee-guida** ritenute idonee a rendere **operativa** l'ultima riforma in riferimento a quella su VIA, VAS e AIA, introdotta dal terzo "correttivo", (a commento della quale, cfr. gli inserti monografici, pubblicati nel fasc. 11 e 12/2010, nella Rivista **Ambiente & Sviluppo**).

La prima linea-guida enuncia la **opportunità** di adottare, per un verso, i decreti tecnico-amministrativi, annunciati negli artt. 184-bis e 184-ter del decreto legislativo in commento, conferendo un **maggiore coefficiente di certezza** (si pensi alla definizione del significato di "normale pratica industriale", ex 184-bis, comma 1, lett. c)) alle nozioni "generali" di sottoprodotto e della c.d. materia prima secondaria **per flussi specifici di rifiuti** e, per altro verso, di dare attuazione al disposto dell'art. 214, comma 11, ove ulteriori decreti interministeriali **agevoleranno** l'uso dei combustibili **alternativi** in luogo di quelli fossili, in impianti esistenti sottoposti a VIA ed AIA, escludendo, a **determinate condizioni**, la ricorrenza della "modifica sostanziale" dell'impianto e le ben note

conseguenze quanto ai **tempi** dello screening e dell'aggiornamento dell'AIA ... (in tema, il Capitolo 1).

La **seconda** indicazione sottolinea l'importanza di una definizione sollecita del procedimento di assenso alla "preparazione per il riutilizzo", come **forma semplificata di recupero** (v. art. 183, lett. q) ed r) e 184-ter, comma 1) al fine di potenziare l'uso multiplo del prodotto divenuto rifiuto, recuperato con semplici operazioni "di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione" (v. i decreti-regolamenti ministeriali, previsti dall'art. 184-bis, comma 1, lett. c)).

La **terza** linea-guida, emersa dal medesimo Convegno, è stata quella di **mantenere fermo**, ed, anzi, di **potenziare**, l'orientamento della normativa italiana, in materia di disciplina degli oli usati, per privilegiarne la "rigenerazione tesa alla produzione di basi lubrificanti" in luogo dell'utilizzo come "combustibile", in conformità alla gerarchia di cui all'art. 179, comma 1, e in ottemperanza alle disposizioni dell'art. 216-bis, comma 3, ed ai decreti sulle norme tecniche, quivi previsti dal comma 7. (In tema, v. Capitolo 3, par. 9 e Capitolo 8, par. 4.2.1).

In conclusione, la Parte IV si è "arricchita" di nuove disposizioni in forza della direttiva 2008/98/CE, ma tutte quelle aventi maggiore portata rispetto alla previgente disciplina del T.U.A. (aggiornata con il terzo "correttivo") esigono ulteriori regolamenti e decreti – governativi e ministeriali – senza dei quali il D.Lgs. n. 205 non ha "gambe" per raggiungere gli obiettivi ambientali e di sviluppo economico, delineati in sede comunitaria. In questo contesto normativo "*in itinere*", la vicenda (giuridica) del SISTRI costituisce una storia a sé (v., in proposito, il Capitolo 4 e il Capitolo 11, per i profili penali).

Si tratta, perciò, a raccogliere una "sfida" ... e questo commento vuol essere una prima, ma necessaria risposta.

Prof. Avv. Franco Giampietro

ⁱ Il volume è in corso di pubblicazione per la Casa editrice IPSOA di Milano