

INTRODUZIONE

Per procedere allo studio della materia dei rifiuti e ricercare soluzioni alle criticità in essa presenti, è necessario conoscere in primo luogo la branca del diritto amministrativo a cui fa riferimento, vale a dire il diritto dell'ambiente. Va premesso che l'evoluzione normativa in Italia si è svolta in parallelo con quella degli altri paesi dell'Unione Europea, seppur con tempistiche diverse, anche perché le normative nazionali sono prevalentemente di derivazione comunitaria e prima ancora internazionale. L'ambiente, in passato, era un valore che non veniva riconosciuto giuridicamente, in quanto non era necessaria una tutela specifica; le Costituzioni più datate non contengono quindi, norme sull'ambiente, anche se esisteva già da tempo un'adeguata sensibilità al tema. Si possono individuare in ogni ordinamento tre fasi¹ nell'evoluzione del diritto dell'ambiente: nella prima si assiste al passaggio dalla irrilevanza dell'ordinamento, alla rilevanza giuridica. La seconda è quella del progressivo rafforzamento della tutela giuridica e dell'affermazione dell'interesse all'ambiente come aspetto primario; destinatario, cioè, di una tutela rafforzata rispetto ad altri interessi. La terza, attualmente in corso, è quella che matura la consapevolezza del carattere non settoriale del diritto dell'ambiente; essa richiede non solo la composizione con altri interessi ma con la loro stessa trasformazione: non più e non solo uno "sviluppo sostenibile" ma un diverso tipo di approccio, fondato sul rispetto della natura in senso lato, sulla natura umana e su quella della terra. Nello specifico, nella prima fase, fino agli ultimi decenni dello scorso anno le singole forme di inquinamento venivano contrastate all'interno delle discipline di settore, come quelle sulle produzioni industriali, sulle norme sanitarie e di igiene e di tutela della salubrità degli

¹Rossi, G., (2015), *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, 2, 2-3

alimenti e infine su quelle di tutela del paesaggio. E' ormai osservazione comune, che l'emergenza ambientale ha fatto sì che le diverse fattispecie di tutela dal deterioramento dell'ambiente venissero unificate e portate a "sistema". Un insieme "random" di singole vicende, che è diventato una "materia" giuridica, avente propri principi, regole, casi tutelati e appositi organi amministrativi. La seconda fase ha portato ad una progressiva e diffusa consapevolezza della gravità della problematica ambientale, determinando, nella maggior parte delle normative, un parallelo e progressivo rafforzamento delle forme di tutela fino a farle prevalere su quelle accordate ad altri interessi. Dapprima la Corte di Giustizia europea e in seguito, le norme adottate nei singoli casi, hanno conferito all'interesse per la materia ambientale un rilievo superiore anche a quello della tutela della concorrenza e del mercato, considerato più importante nella legislazione comunitaria. Nella classificazione appena conclusa, che distingue gli interessi in primari e secondari e assegnando ai primi una tutela superiore a quella dei secondi, l'interesse all'ambiente ha quindi assunto indiscutibilmente carattere primario; è diventato cioè prevalente anche rispetto a quello dello sviluppo. In questo contesto ha preso forma la nozione di "sviluppo sostenibile", dove la sostenibilità ambientale è parametro di valutazione e liceità dello sviluppo. Quest'ultimo è il valore tutelato e promosso dall'ordinamento, anche se trova un limite nel valore ambientale che è ancora preminente. Essendo arrivati al punto di arrivo della seconda fase dell'evoluzione del diritto dell'ambiente, inizia ormai a diffondersi una nuova consapevolezza che lascia configurare una fase ulteriore, un terzo step di questa disciplina. La terza fase scaturisce dalla constatazione che i problemi ambientali non sono questioni specifiche, delimitabili e quindi risolvibili con misure specifiche. L'ambiente è il modo di essere di una collettività e le ragioni del suo deterioramento non sono circoscrivibili a vicende puntali. Per quanto se ne possa rafforzare la tutela in modo oppositivo o di mera composizione rispetto ad altri interessi tutelati, il risultato ragionevolmente prevedibile sarà comunque quello di rallentarne e diminuirne il degrado. Se il deterioramento dell'ambiente è il risultato del tipo di sviluppo che

si è avuto finora, la sua soluzione non si può trovare se non affermando un tipo di sviluppo diverso da quello attuale. Occorre promuovere «un altro tipo di progresso, più sano, più umano, più sociale e più integrale»² (§ 112) e questo tipo di progresso si fonda sulla visione della natura come «bene comune», anziché «come oggetto di profitto e di interesse» (§ 93 e 82), e si basa su un cambiamento nella gerarchia di valori che comporta una vita più sobria, «un altro stile di vita» (§§ 203-208). L'ecologia ambientale non produrrà risultati significativi se non si accompagnerà a una «ecologia economica, sociale e culturale»; a una «ecologia della vita quotidiana» (§§ 138-155). Occorre, quindi, «ridefinire il progresso» (§ 194), perché «l'ambiente umano e l'ambiente naturale si degradano insieme» (§ 48) e quindi possono risanarsi solamente insieme. Alle tre fasi dell'evoluzione del diritto dell'ambiente corrisponde una parallela evoluzione degli studi su questa materia che sottolineano sempre più le interconnessioni con le altre discipline, non solo giuridiche, in una visione globale senza la quale i problemi ambientali sono irrisolvibili. Occorre distinguere una nozione più definita e giuridicamente corretta che corrisponde all'ambiente “in senso stretto”, da una nozione più ampia, l'ambiente “in senso lato”, che si riferisce a tutto l'habitat umano e all'equilibrio ecologico del pianeta.

²Bergoglio, J. M., (2015), *Laudato si'*, San Paolo Edizioni

CAPITOLO 1 – LA DISCIPLINA DEI RIFIUTI

1.1. Riferimenti normativi nazionali

Nella Costituzione italiana ambiente compare solo in seguito alla riforma del titolo V del 2001, nell'art. 117, in riferimento alla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. Il fondamento della tutela costituzionale per l'ambiente è individuato dal combinato disposto dell'art.9, comma 2, Cost., che ha ad oggetto il paesaggio, e dell'art.32, comma 1, Cost., che riguarda la tutela della salute. Altre norme di cui tenere conto per il riconoscimento del diritto ambientale quale diritto preminente nella salvaguardia della salute e dello sviluppo della persona umana nella sua totalità, sono sicuramente gli artt. 2 e 3 della Costituzione. L'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia come parte di formazioni sociali, rafforzando l'art. 32 Cost. ed introducendo un criterio di tutela ampio, non limitato al solo rapporto tra cittadino e Stato. Inoltre, affermando un principio di solidarietà sociale ed economica, rende possibile l'adozione di misure volte a sacrificare interessi e diritti configgenti con un interesse della collettività quale l'ambiente. L'art. 3, comma 2, Cost., nell'esprimere un principio di uguaglianza sostanziale che si fonda sulle opportunità di sviluppo individuale, comprende implicitamente la necessità di evitare che i cittadini debbano trovarsi a crescere, vivere e lavorare in un ambiente degradato, contraddicendo il significato del comma precedente riguardante il principio di uguaglianza formale. Per quanto concerne i profili economici, si fa riferimento agli artt. 41, 42 e 44 della Costituzione. L'art. 41, dopo aver affermato, al comma 1, che l'iniziativa economica privata è libera, vieta, al comma 2, che essa possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale. L'art. 42 Cost., dopo aver affermato al comma 2, che la proprietà privata è riconosciuta dalla legge, impone alla legge stessa di assicurarne la funzione sociale, consentendo, al successivo comma 3, fenomeni di

espropriazione per motivi di interesse generale. L'art. 44 Cost., infine, prevede, al comma 1, che la legge possa imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, tra cui un obbligo di bonifica. Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, la distribuzione e l'esercizio dei poteri in materia ambientale deriva dagli artt. 5, 97, 116, 117 e 118 della Costituzione. Mentre l'art. 97 Cost. contiene i principi relativi all'organizzazione ed all'attività amministrativa, gli altri articoli si occupano della distribuzione delle competenze legislative (tra Stato e Regioni) ed amministrative (tra Stato, Regioni ed enti locali). Infine, gli artt. 24 e 113 della Costituzione riguardano i profili di tutela delle posizioni giuridiche soggettive. L'art. 24, comma 1, Cost. attribuisce in via generale a chiunque la facoltà di agire per la tutela di propri diritti soggettivi ed interessi legittimi, mentre l'art. 113, comma 1, Cost. ribadisce il contenuto di tale principio in relazione alla tutela nei confronti della P.A.. In particolare, l'interpretazione di tali articoli, in riferimento a fenomeni che coinvolgono singoli, comunità circoscritte e collettività, rileva in merito alla tutela degli interessi ambientali che possono essere qualificati come interessi diffusi. Al di là del dettato costituzionale, la ricerca e l'interpretazione di principi non possono non prendere in considerazione la parte prima dedicata appunto ai principi del d.lgs. n.152/2006. L'art. 3-bis, comma 1, dopo aver affermato che i principi posti dalla “parte prima e dagli articoli seguenti costituiscono i principi generali in tema di diritto dell'ambiente”, specifica che gli stessi sono adottati in attuazione di alcuni articoli della Costituzione (artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117) e nel rispetto degli obblighi internazionali e comunitari. Tali principi costituiscono inoltre “regole generali della materia ambientale” nell'adozione di atti normativi, di indirizzo e coordinamento e di provvedimenti contingibili ed urgenti, modificabili solamente con espressa previsione legislativa successiva.

1.1.1. L'ambiente nella Costituzione

Come già detto nel paragrafo precedente, la Costituzione italiana, come molte Costituzioni

europee, non presentava espliciti riferimenti all'ambiente, per il semplice fatto che all'epoca della redazione della carta costituzionale vi era una sensibilità diversa rispetto a quella degli ultimi tempi. Dottrina e giurisprudenza hanno comunque rilevato, negli anni a seguire, riferimenti alla volontà di tutelare l'ambiente da parte dei padri costituenti (se ne parlerà meglio in seguito nel capitolo riguardante l'interpretazione degli articoli della Costituzione). La Riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con l'adozione della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, dopo molti anni di dibattiti e di proposte, tra le molte criticità, ha però avuto il merito di aver inserito nel nuovo art. 117 Cost. la parola "ambiente". In base a tali modifiche costituzionali, lo Stato ha ora legislazione esclusiva su:

s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e consumi sulle attività culturali e sul turismo.

v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia.

Prima dell'entrata in vigore (8 novembre 2001) della Legge Costituzionale n.3 del 2001, la protezione dell'ambiente è stata prevalentemente nelle mani del Giudice delle leggi che, con il fondamentale supporto della dottrina, aveva individuato negli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione, alcune situazioni giuridiche soggettive per arrivare alla successiva affermazione dell'ambiente come "valore costituzionale". Mentre, tornando al post-riforma, su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Per quanto riguarda le Regioni, la loro potestà è riservata "in materia di promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato".

1.1.2. Le norme ambientali

Le norme in materia ambientale hanno una diversa valenza in base alla loro natura. Possono rinvenirsi norme la cui natura è legislativa (norme cogenti), norme volontarie (norme non legislative, che però possono divenire cogenti), norme che hanno la funzione di mediare fra interessi che si contrastano (norme tecniche e limiti soglia)

Le norme cogenti in materia ambientale sono:

- Regio Decreto n.3267 del 1923 – “Riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani”;
- Legge n. 394 del 1991 – “Legge-quadro sulle aree protette”;
- Legge n. 353 del 2000 – “Legge-quadro sugli incendi boschivi”;
- D.Lgs. n. 227 del 2001 – “Orientamento e modernizzazione del settore forestale”;
- D.Lgs. n. 42 del 2004 – “Codice dei beni culturali e del paesaggio”;
- D.Lgs. n. 152 del 2006 – “Codice dell’ambiente”;
- Codice dell’Ambiente – “Testo aggiornato e coordinato”;
- Codice dei beni culturali e del paesaggio – “Testo aggiornato e coordinato”.

Le norme volontarie, non essendo obbligatorie, hanno un carattere meramente tecnico e la loro violazione non costituisce fonte di responsabilità giuridica per i trasgressori. Allo stesso modo, in sede di giudizio, esse non sono prese in considerazione se non vengono prima recepite dalla legge.

Discorso simile è da farsi per le norme tecniche ed i limiti soglia, in quanto senza un rinvio da parte di una legge dello Stato, esse non sono obbligatorie, ma risultano come una mediazione tra interessi di consumatori e produttori. L’Ente Nazionale Italiano di Unificazione (abbreviato “UNI”) è l’organismo nazionale che si occupa di svolgere attività normativa

tecnica anche nel settore ambientale. A livello internazionale, le imprese o organizzazioni possono osservare (spontaneamente) la norma ISO 14001 migliorando il sistema di gestione ambientale, sottoponendosi periodicamente alla valutazione di un soggetto certificatore esterno, al fine di migliorare le prestazioni e assicurando il rispetto delle norme ambientali

1.2. Riferimenti normativi sovranazionali

A livello internazionale, tra i principi emersi a seguito delle Dichiarazioni generali (Stoccolma 1972, Rio 1992, Johannesburg 2002), dei Trattati e della giurisprudenza, si segnalano il diritto degli Stati di sfruttare le proprie risorse naturali, l'obbligo degli Stati di non causare danni transfrontalieri, il principio di cooperazione, il principio di responsabilità comune ma differenziata, il principio di partecipazione ed informazione, il principio dell'internalizzazione dei costi, il principio dello sviluppo sostenibile. I principi del diritto ambientale dell'Unione europea sono posti nei Trattati (TUE e TFUE) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE). Tali principi si possono distinguere in principi di carattere generale, che hanno rilevanza in materia ambientale, ma non sono ad essa dedicati; in principi di carattere procedurale, che forniscono le regole di azione, anche in materia ambientale; ed infine in principi propriamente ambientali, che sono quelli espressamente introdotti per il settore ambientale. Principi non ambientali, ma la cui applicazione incide sulla definizione e sul livello della tutela ambientale, sono il principio di concorrenza ed il collegato principio di non discriminazione in base alla nazionalità. Per quanto concerne i principi procedurali, il primo è quello di sussidiarietà (verticale, tra diversi livelli di governo) che prevede un'allocazione dei poteri di intervento in materie condivise, secondo criteri di ragionevolezza. Infine per gli ambientali specifici, si fa riferimento al principio di precauzione, al principio di prevenzione, al principio di correzione alla fonte ed al principio "chi inquina paga". Ai sensi del suddetto di precauzione, la mancanza di conoscenze

scientifiche certe non può costituire la ragione per negare o ritardare l'adozione di misure efficaci. Il principio di prevenzione si basa invece sia su aspetti ambientali, diretti ad impedire danni irreversibili all'ambiente, sia su valutazioni di carattere economico, ai sensi delle quali l'intervento successivo di ripristino e bonifica ambientale di fronte a danni reversibili, comporta costi elevati. Il principio di correzione alla fonte, dei danni causati all'ambiente ha una duplice prospettiva. Da un lato, in caso di lesione di beni ambientali, il criterio dell'elevato livello di protezione impone un intervento volto al suo ripristino. Dall'altro, il principio vuole evitare che i valori ambientali possano essere oggetto di un'indiretta commercializzazione, e costituire una variabile in un'analisi costi-benefici. Chi ha causato i danni, deve procedere al ripristino. Il principio "chi inquina paga", individua un criterio di responsabilità in materia ambientale, conformemente agli indirizzi emersi in sede internazionale. Nei confronti di violazioni di norme che abbiano comportato un danno all'ambiente, il principio ha una valenza prevalentemente sanzionatoria. Esso si applica anche ad attività consentite, ed in questo caso la finalità è quella di internalizzare i costi ed evitare un'indistinta attribuzione degli stessi alla collettività (stessi costi in base a violazioni diverse). Diverso obiettivo può essere quello di esternalizzare vantaggi ambientali, raggiunti attraverso comportamenti virtuosi dei cittadini, delle imprese, delle P.A.. In questo caso, si tratta di individuare meccanismi premiali e compensativi che rendano appetibili, anche economicamente, stili di vita, processi produttivi, azioni pubbliche più compatibili a livello ambientale.

1.2.1. Evoluzione della tutela ambientale nell'ordinamento europeo

L'Atto Unico europeo introdusse per la prima volta una espressa competenza della Comunità in materia ambientale, introducendo il Titolo VII dedicato espressamente alla tutela ambientale (art.25). Tale Titolo, successivamente modificato con il Trattato di Maastricht nel

1992, poi con il Trattato di Amsterdam nel 1997 ed infine con il Trattato di Lisbona nel 2007, costituisce ancora oggi il pilastro sostanziale della politica ambientale. Nel quarto Programma di azione (1987-1992) si prospetta poi l'esigenza di integrare la politica ambientale con le altre politiche comunitarie. Ma è con il Trattato di Maastricht (nel periodo dal 1992 al 1999) che l'ambiente diviene oggetto di una vera e propria politica comunitaria. Da questo momento non solo muta la denominazione da Comunità economica europea in Comunità europea, ma viene istituita l'Unione Europea intesa come una nuova organizzazione che si aggiunge alla CE, al fine di fornire uno strumento più flessibile per il miglioramento ed il consolidamento del processo di unificazione europea. La politica ambientale diventa così scopo ed obiettivo della Comunità Europea: "promozione di uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente" (art.2). Con tale Trattato si introduce anche il principio di precauzione tra i principi guida della politica ambientale comunitaria, mentre il principio di sussidiarietà viene trasferito dagli articoli relativi alla tutela ambientale alle norme introduttive del Trattato, diventando quindi un principio generale nell'ordinamento giuridico comunitario. In questo stesso periodo fu adottato anche il Quinto Programma di azione (1993-2000 "Verso la sostenibilità") sostanzialmente improntato alla ricerca di modalità di intervento finalizzate al contemperamento delle esigenze dello sviluppo economico con quelle legate alla tutela ambientale. Con tale programma emerge una diversa impostazione. Ora infatti l'approccio è di tipo orizzontale: si considerano infatti tutte le possibili cause di inquinamento e si cerca di favorire un intervento attivo di tutti i possibili attori. Da un lato si incentivano strumenti trasversali e non più solo settoriali di tutela, in considerazione di una visione unitaria delle problematiche ambientali, viste nella loro interrelazione, dall'altro si incentiva anche la partecipazione di imprese e cittadini attraverso l'adozione di strumenti che vadano al di là dello schema tradizionale e che mirino ad un cambiamento di comportamenti non solo

imprenditoriali ma anche sociali. La quinta fase inizia con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (1999) e prosegue fino ai nostri giorni. Pur non avendo apportato sostanziali modifiche, con esso si è consolidata la rilevanza comunitaria della politica ambientale. In particolare il principio di integrazione è stato elevato al rango di principio generale dell'ordinamento comunitario; principio che ha assunto poi importanza via via crescente come si evince anche dal Sesto programma di azione ambientale (Decisione n. 1600/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22/7/2002) che definisce le Linee guida dell'azione della Comunità per i successivi dieci anni, ma anche dal più recente Trattato di Lisbona. Obiettivo finale rimane quello del perseguimento dello sviluppo sostenibile. In relazione a tale obiettivo "l'applicazione del principio di integrazione, considerato criterio guida, pone la politica ambientale in una necessaria più ampia prospettiva, consentendo l'elaborazione di una normativa genuinamente efficace e mirando al raggiungimento dello sviluppo sostenibile, attraverso una strategia omnicomprensiva volta ad integrare le tematiche ed esigenze ambientali con quelle di natura sociale ed economica"³. Con riguardo a tale programma la Commissione europea è chiamata ad elaborare strategie tematiche su sette settori:

1. inquinamento dell'aria;
2. prevenzione e riciclaggio dei rifiuti;
3. protezione e conservazione dell'ecosistema marino;
4. protezione e conservazione del suolo;
5. uso sostenibile dei pesticidi;

³Così M. Montini, *cit.*, p. 52. Cfr. anche R. Garabello, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1999, p. 151; N. Dhondt, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003.

6. uso sostenibile delle risorse naturali;
7. ambiente urbano.

L'elaborazione di tali tematiche è svolta in un'ottica di integrazione con gli obiettivi e tematiche individuate nella strategia di Lisbona ed in quella per lo sviluppo sostenibile, in una prospettiva volta a promuovere sia l'eco-innovazione che la crescita economica e del mercato del lavoro.

1.2.2. *Ultimi sviluppi*

Nel 2000 i profili ambientali entrano a far parte della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale, riconoscendo il valore della tutela ambientale, rimarca l'esigenza di un elevato livello di protezione e di un miglioramento della qualità dell'ambiente, ma anche la necessaria integrazione della politica ambientale nelle altre politiche comunitarie, attraverso il principio dello sviluppo sostenibile considerato parametro di riferimento (ex art. 37: "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile"). La Carta inizialmente non aveva valore vincolante, essendo solo un documento politico, ma essa è stata successivamente integrata sia nel Trattato costituzionale firmato a Roma il 29 ottobre del 2004, sia nel Trattato di Lisbona del 2007. Con riguardo al primo (il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa), pur essendosi interrotto il processo costituzionale europeo, l'incorporazione in esso della Carta dei diritti fondamentali va registrato in generale come un elemento di significativa portata, anche se non si è mancato di sottolineare la delusione per il mancato atteso riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo all'ambiente in capo ai cittadini europei. È però solo con l'integrazione del Testo della Carta nel Trattato di Lisbona del 2007 che essa assurge al rango di diritto primario dell'Unione europea (art. 6 TUE: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i

principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati"). Tale Trattato, entrato in vigore nel 2009, ha apportato modifiche volte al buon funzionamento di un'Europa ormai notevolmente allargata. Il Trattato che istituisce l'Unione europea ed il Trattato che istituisce la Comunità europea sono stati rispettivamente sostituiti dal Trattato sull'Unione europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In particolare, ai sensi dell'art. 3, par. 3 TUE, l'Unione si adopera per "lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente". La centralità delle tematiche ambientali si rileva anche in sede di azione esterna dell'Unione; infatti l'art. 21, par. 2 lett. f TFUE, dispone che l'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di "contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile". Il Trattato di Lisbona inoltre ridefinisce i settori in cui l'Unione ha competenza esclusiva o concorrente (artt. 4 e 5 TUE). Anche a seguito di questa revisione, l'ambiente rimane una delle politiche in cui l'Unione condivide il potere legislativo con gli Stati membri ed esercita la sua azione in conformità con i principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità. In materia di ambiente all'Unione è attribuita una competenza concorrente con quella degli Stati membri (art. 4, par. 2, lett. e TFUE) ed inoltre è posta all'art. 11 TFUE una clausola generale, in forza della quale "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile". Le norme del Trattato dedicate specificatamente alla politica ambientale sono inserite nel titolo XX del Trattato FUE, che si compone degli artt. 191, 192 e 193, i quali sostituiscono rispettivamente gli artt. 174, 175, 176

del TCE, perseguendo i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici (art. 191, par. 1 TFUE).

Più in generale, la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione (art. 191, par. 2). Sotto il profilo internazionale, da un lato si prevede che, nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali e le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati; dall'altro si precisa che l'intervento dell'Unione sul piano internazionale non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali (art. 191, par. 4 TFUE). Quanto alla procedura legislativa, l'art. 192 prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura ordinaria previa consultazione del Comitato economico e sociale del Comitato delle regioni (art. 192, par. 1). Tuttavia il Trattato indica alcune iniziative, in ordine

alle quali il Consiglio deve deliberare all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Tale procedura si applica per:

1. disposizioni aventi principalmente natura fiscale;
2. misure aventi incidenza su: a) assetto territoriale; b) gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse; c) destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui
3. misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo (art. 192, par. 2 TFUE).

Inoltre, il Parlamento europeo ed il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, adottano programmi generali d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere, cui seguono le necessarie misure di attuazione (art. 192, par. 3 TFUE). Infine, l'art. 193 pone una clausola di salvaguardia, a chiusura del sistema, prevedendo che “i provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'art.192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione”.

1.3. Testo Unico Ambientale (d. lgs. 152/2006)

Il d. lgs. 152/2006 è il provvedimento nazionale di riferimento in materia di valutazione di impatto ambientale, difesa del suolo e tutela delle acque, gestione dei rifiuti, riduzione dell'inquinamento atmosferico e risarcimento dei danni ambientali. Come tutti i decreti legislativi, anche questo trae origine da una “legge delega” del Parlamento: in questo caso la

L. n. 308/2004 fissò i limiti entro i quali doveva spaziare il futuro Decreto. In origine si sarebbero dovuti emanare vari decreti legislativi, ma si optò invece su un unico decreto per ragioni di celerità dell'approvazione. Sempre in origine, il Testo Unico Ambientale (d'ora in avanti abbreviato "TUA") constava di sei singole parti, per un totale di 318 articoli e 45 Allegati:

- Disposizioni generali;
- VIA, VAS, IPPC;
- Acque e difesa del suolo;
- Rifiuti e bonifiche;
- Emissioni in atmosfera;
- Danno ambientale.

In questi anni non solo il TUA ha subito decine di modifiche (in particolare nelle parti II, IV e V), ma addirittura sono state aggiunte altre due parti, ovvero la V bis ("Disposizioni per particolari installazioni") e la VI bis ("Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale"), inserita dal 2015 dalla L. 68 sugli ecoreati. Il TUA prevedeva e prevede la realizzazione di un numero considerevole di "decreti attuativi", per rendere operativi ed efficaci gli istituti e i principi contenuti nel d. lgs. 152/2006. In realtà in questi anni sono stati ben pochi i decreti emanati, rendendo in parte inefficaci molti importanti istituti previsti nel decreto. Nonostante ciò, dalla sua data di entrata in vigore (29 aprile 2006) ad oggi, il Codice dell'ambiente ha subito numerose modifiche ed integrazioni ad opera di successivi provvedimenti che ne hanno ridisegnato il contenuto, così come numerosi sono stati i provvedimenti emanati in attuazione delle singole parti dello stesso decreto legislativo. Esso, pur costituendo la trasposizione e "norma" di riferimento nazionali di numerose direttive Ue, non esaurisce tuttavia il novero delle norme di matrice comunitaria

relative alle materie più sopra menzionate. Accanto alla disciplina recata dal TUA, bisogna infatti considerare le regole Ue “self executing” (come i regolamenti su import/export dei rifiuti e sull’end of waste), ossia regole direttamente applicabili nell’ordinamento statale senza necessità di essere veicolate da provvedimenti interni. Numerosi sono stati e sono gli aggiornamenti del Testo Unico, come con il d. lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 che ha introdotto cinque nuovi articoli (3 bis – 3 sexies) alla originaria Parte I. Senz’altro positivo è il fatto che, segnatamente negli articoli 3 bis e 3 ter, sono stati introdotti nel nostro ordinamento nazionale i principi tradizionali che regolano la normativa ambientale dell’Unione europea. In particolare, l’articolo 3 bis cita espressamente il Trattato dell’Unione europea disponendo che “i principi posti dalla presente Parte prima e dagli articoli seguenti costituiscono i principi generali in tema di tutela dell’ambiente”. L’art. 3 ter, invece, riprende i principi codificati, quali quelli di “precauzione dell’azione preventiva, dalla correzione in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell’art. 174, comma 2, del TUE, regolano la politica della Comunità in materia ambientale”. L’art. 3 quater è interamente dedicato allo sviluppo sostenibile, tanto che se ne riporta la definizione e diviene un vero e proprio principio generale che deve guidare ogni attività umana giuridicamente rilevante: “ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”. L’articolo di maggior interesse, però è senza dubbio il 3 quinquies, dedicato ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, prevalentemente rivolti al rapporto Stato-Regioni. Secondo l’art. 117 Cost., infatti, le Regioni possono adottare forme di tutela (solo) più restrittive rispetto a quelle statali, anche se l’art. 3 quinquies, comma 2 sembra porre un limite alla possibilità di essere restrittivi, subordinando tale ipotesi al verificarsi di alcune condizioni: “le Regioni e le

Province autonome di Trento e Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazioni, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali". Infine, l'art. 3 sexies, norma il diritto di accesso alle informazioni ambientali, come disciplinato dal d. lgs. 195/2005, nonché la partecipazione, in attuazione di quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus.

1.4. I rifiuti

Nel testo originario del d. lgs. 152/2006 le maggiori novità e anche maggiori difformità rispetto alla normativa comunitaria vigente nel settore, riguardavano la nozione di rifiuto. Nel testo originario del decreto, la sua definizione non era stata direttamente modificata, ma doveva essere individuata interpretando anche altre nozioni che erano state introdotte in quel testo e precisamente quelle di sottoprodotto, materia prima secondaria, materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche, combustibile da rifiuti di elevata qualità. Inoltre la nozione di rifiuto doveva essere esaminata alla luce della disciplina delle esclusioni e di quella specifica sulle terre da scavo. Nel diritto comunitario, la nozione di rifiuto è esplicitata nell'art. 1 della Direttiva CEE/CEEA/CE 75/442/Cee relativa ai rifiuti, come modificata dalla Direttiva del Consiglio n. 156/1991, che oggi testualmente dispone:

- “Art. 1 – ai sensi della presente direttiva, si intende per rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi. La Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, preparerà, entro il 1° aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e, se necessario, sarà riveduto secondo la stessa procedura”.

La nozione di rifiuto di cui all'art. 1 della direttiva 75/442/CEE, come modificata dalla

direttiva n. 156 del 1991 è stata fedelmente trasposta nell'ordinamento nazionale⁴ dal d. lgs. del Governo n. 22/1997 intitolato "Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio" che all'art. 6, testualmente disponeva:

- "Ai fini del presente decreto si intende per rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A⁵ e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi".

L'art. 2 della direttiva – quadro sui rifiuti contiene le esclusioni della nozione di rifiuto e dispone:

1. Sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva:
 - a) gli effluenti gassosi emessi nell'atmosfera;
 - b) qualora già contemplati da altra normativa: i) i rifiuti radioattivi; ii) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave; iii) le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali e non pericolose utilizzate nell'attività agricola; iv) le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido; v) i materiali esplosivi in disuso.
2. Disposizioni specifiche particolari o complementari a quelle della presente direttiva per disciplinare la gestione di determinate categorie di rifiuti possono essere fissate da direttive particolari".

⁴ Come esplicitamente affermato dalla Commissione UE: "solo cinque Stati membri (Danimarca, Finlandia, Italia, Spagna e Svezia) hanno correttamente recepito tutti gli elementi pertinenti della definizione di "rifiuto".

⁵ L'Allegato A era poi suddiviso in 2 parti, la parte 1 recante "Categorie di rifiuti" e la parte 2 recante il "Codice Europeo dei rifiuti". Tale ultima parte è stata sostituita dall'entrata in vigore del nuovo elenco europeo dei rifiuti

Queste sono dunque le uniche esclusioni contemplate dalla normativa comunitaria. Il motivo è semplice, cioè non disciplinare ulteriormente quei settori che dispongono già di una regolamentazione ed escludere dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti alcune specifiche tipologie degli stessi, solo nel caso in cui questi siano già effettivamente contemplati da altra normativa. Per quanto riguarda il caso nazionale, l'art. 185 del testo originario del d. lgs. 152/2006 contemplava un elenco di esclusioni assai più lungo di quello di cui alla normativa comunitaria e inoltre non richiamava, ai fini della validità e dell'efficacia delle esclusioni per alcune tipologie di rifiuti, il requisito dell'esistenza di norme di settore che le forniscano di una disciplina propria. Tale articolo è stato profondamente modificato dal d. lgs. 4/2008, il cui intervento lo ha reso assai più conforme alla disciplina delle esclusioni contemplata dal diritto comunitario. Le esclusioni riguardano:

- a. Le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera;
- b. In quanto regolati da altre disposizioni che assicurano tutela ambientale e sanitaria:
 - 1) le acque di scarico, eccettuati i rifiuti allo stato liquido;
 - 2) i rifiuti radioattivi;
 - 3) i materiali esplosivi in disuso;
 - 4) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave;
 - 5) le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali e non pericolose utilizzate dall'attività agricola.
- c. I materiali vegetali, le terre e il pietrame, non contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti, provenienti dalle attività di manutenzione di alvei di scolo ed irrigui.

La Parte IV del TUA, a partire dall'art.177, reca norme in materia di "Gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati". Quella dei rifiuti è sicuramente la materia su cui più

profondamente ha inciso l'intervento del legislatore delegato, sia nel 2006 (con il testo originario, che si discostava molto dal previgente d. lgs. 22/1997), che nel 2008 con il decreto legislativo correttivo n.4, entrato in vigore il 13 febbraio 2008. Nel testo originario del decreto erano state infatti introdotte molte nuove definizioni, non sempre conformi alle direttive comunitarie di settore. Il legislatore delegato ha poi affidato al Ministero dell'ambiente il compito di predisporre varie decine di decreti applicativi delle nuove norme in materia di rifiuti, sostitutivi delle precedenti norme applicative, le quali però rimangono transitoriamente in vigore fino alla loro effettiva sostituzione.

Ai sensi del primo comma dell'art. 177, la parte quarta del TUA disciplina "la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati anche in attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi, sugli oli usati, sulle batterie esauste, sui rifiuti di imballaggio, sui policlorobifenili (PCB), sulle discariche, sugli inceneritori, sui rifiuti elettrici ed elettronici, sui rifiuti portuali, sui veicoli fuori uso, sui rifiuti sanitari e sui rifiuti contenenti amianto. Sono fatte salve disposizioni specifiche, particolari o complementari, conformi ai principi di cui alla parte quarta del presente decreto, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti". Il secondo comma dell'art.177 assegna un solo anno di tempo alle Regioni ed alle Province autonome per adeguare i propri ordinamenti alle nuove disposizioni del decreto. Tale articolo ha aggiunto, infine, la legittimità per il Ministro dell'ambiente di avvalersi del supporto tecnico dell'Apat (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente). L'art. 178 sulle Finalità del decreto ricalca in gran parte l'art.2 del decreto 22, ma introduce nuovi principi a cui la materia della gestione dei rifiuti deve conformarsi: a) l'efficacia, l'efficienza, l'economicità e la trasparenza; b) il principio di precauzione; c) il principio di proporzionalità. L'art. 179 (criteri di priorità nella gestione dei rifiuti) richiede alle pubbliche amministrazioni di perseguire iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, in

particolare mediante:

- Lo sviluppo di tecnologie pulite, che permettano un uso più razionale e un maggiore risparmio di risorse naturali;
- La messa a punto tecnica e l'immissione sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, per la loro fabbricazione, il loro uso o il loro smaltimento, ad incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti e i rischi di inquinamento;
- Lo sviluppo di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti al fine di favorirne il recupero.

Si deve inoltre sottolineare che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del d. lgs. 152/2006, l'art. 264, comma 1, lett. n) di tale decreto aveva abrogato l'art. 19 del d. lgs. 504/1992 che contemplava un tributo annuale in favore delle province, denominato tributo per l'esercizio delle funzioni di protezione, tutela e igiene dell'ambiente.

1.4.1. *Gestione integrata dei rifiuti*

Il testo originario del d. lgs. 152/2006 ha inserito per la prima volta la nozione di "gestione integrata dei rifiuti" (ivi compresa l'attività di spazzamento delle strade), definita come "il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti" (lett. cc). Nel testo originario del d. lgs. 152/2006 era stata inserita una nozione di "raccolta differenziata" molto diversa da quella di cui al d. lgs. 22/1997⁶. Tale nuova nozione era inoltre strettamente connessa a due definizioni appositamente create dal Testo Unico, e cioè quelle di:

- Frazione umida: rifiuto organico putrescibile ad alto tenore di umidità, proveniente da

⁶ Il decreto 22 definiva, all'art. 6, lett. f) "raccolta differenziata: la raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee".

raccolta differenziata o selezione o trattamento dei rifiuti urbani;

- Frazione secca: rifiuto a bassa putrescibilità, a basso tenore di umidità, proveniente da raccolta differenziata o selezione o trattamento dei rifiuti urbani, avente un rilevante contenuto energetico.

Considerare “raccolta differenziata” anche ciò che risulta dal trattamento (anche meccanico) del rifiuto che è stato conferito e raccolto in maniera indifferenziata, sia pure limitatamente alla frazione organica umida, rappresentava un disincentivo alle raccolte differenziate all’origine di tale frazione di rifiuto. Per risolvere tale problema, il d. lgs. 4/2008 ha ulteriormente modificato la nozione di “raccolta differenziata” che la definisce ora come: “f) la raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee compresa la frazione organica umida, destinate al riutilizzo, al riciclo ed al recupero di materia. La frazione organica umida è raccolta separatamente o con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti biodegradabili certificati”. Viene dunque eliminata la possibilità di considerare “raccolta differenziata” anche ciò che risulta dal trattamento (anche meccanico) del rifiuto che è stato conferito e raccolto in maniera indifferenziata, sia pure limitatamente alla frazione organica umida. Il testo originario del d. lgs. 152/2006 aveva poi modificato anche le nozioni di smaltimento⁷ e di recupero⁸, adeguandole alle successive direttive comunitarie. La lettera l) del medesimo articolo definisce “stoccaggio”: “le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D 15

⁷ “g) ogni operazione finalizzata a sottrarre definitivamente una sostanza, un materiale o un oggetto dal circuito economico e/o di raccolta e, in particolare, le operazioni previste nell’Allegato B alla parte quarta del presente decreto”.

⁸ “h) le operazioni che utilizzano rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, incluse la cernita o la selezione, e, in particolare, le operazioni previste nell’Allegato C alla parte quarta del presente decreto”.

dell'Allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di materiali di cui al punto R13 dell'Allegato C alla medesima parte quarta". La nozione di compost da rifiuti (di cui alla lettera t) è rimasta invariata: "prodotto ottenuto dal compostaggio della frazione organica dei rifiuti urbani nel rispetto di apposite norme tecniche finalizzate a definirne contenuti e usi compatibili con la tutela ambientale e sanitaria e, in particolare, a definirne i gradi di qualità". E' stata invece introdotta ex novo dal d. lgs. 4/2008 quella di compost di qualità: "u) prodotto, ottenuto dal compostaggio di rifiuti organici raccolti separatamente, che rispetti i requisiti e le caratteristiche stabilite dall'allegato 2 del decreto legislativo n. 217 del 2006 e successive modifiche e integrazioni". Il compost di qualità non viene definito quale prodotto, e quindi non rientra nella categoria dei rifiuti in quanto: a) ottenuto dal compostaggio di rifiuti organici raccolti separatamente, b) rispettoso dei requisiti e delle caratteristiche stabilite dall'allegato 2⁹ del d. lgs. 217/2006 e S.M. (Revisione della disciplina in materia di fertilizzanti).

1.4.2. Le nozioni affini di rifiuto nel T.U.

Come già detto precedentemente, nel testo originario del d. lgs. 152/2006 le maggiori novità e difformità rispetto alla normativa comunitaria vigente nel settore riguardavano la nozione di rifiuto. Essa doveva essere individuata interpretando anche altre nozioni che erano state introdotte in quel testo, e precisamente quelle di: recupero, sottoprodotto, materia prima secondaria e combustibile da rifiuti di qualità elevata (CDR-Q).

- Rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A alla

⁹Ammendanti (previsto dall'art. 1, comma 1, lettera b), che definisce "z) "ammendanti": i materiali da aggiungere al suolo in situ, principalmente per conservarne o migliorarne le caratteristiche fisiche e/o chimiche e/o l'attività biologica, i cui tipi e caratteristiche sono riportati nell'allegato 2".

parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi;

- **Recupero:** le operazioni che utilizzano rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, incluse la cernita o la selezione, e, in particolare, le operazioni previste nell'Allegato C alla parte quarta del presente decreto;
- **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;
- **Materia prima secondaria:** sostanza o materia avente le caratteristiche stabilite ai sensi dell'articolo 181;
- **Combustibile da rifiuti di qualità elevata (CDR-Q):** il combustibile classificabile, sulla base delle norme tecniche UNI 9903-1 e successive modifiche ed integrazioni, come RDF di qualità elevata, cui si applica il successivo articolo 229.

1.4.3. Il sottoprodotto nella riforma del 2008

Il d. lgs. 4/2008 è intervenuto profondamente sul testo originario dell'art. 183, lett. n), eliminandone alcune parti ed aggiungendone altre, di talché la nuova nozione richiede che un sottoprodotto, per essere considerato come "non rifiuto", poiché non si concretizza la fattispecie del "disfarsi" (che è indispensabile affinché un residuo di produzione possa essere considerato un rifiuto), sia conforme ad una serie di criteri, requisiti e condizioni. In base all'origine, essi debbono partire da un processo non direttamente destinato alla loro produzione (il che li qualifica, in realtà, solo come potenziali sottoprodotti). In base al loro

impiego, questi devono: a) essere certi, sin dalla fase della produzione; b) essere integrali; c) avvenire direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito. In base al terzo punto del seguente articolo, il sottoprodotto deve soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che l'impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati. In base al quarto punto dell'articolo 183 lettera n), il sottoprodotto:

- a. Non deve essere sottoposto a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che l'impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati;
- b. Deve possedere i requisiti merceologici e di qualità ambientale sin dalla fase di produzione.

In base all'ultimo punto, il sottoprodotto deve avere un valore economico di mercato.

1.4.4. La materia prima secondaria nella riforma del 2008

Il nuovo art. 181, a seguito delle modifiche operate dal d. lgs. 4/2008, è molto più snello del previgente e si limita a richiamare i contenuti dei previgenti comma 1, 2 e 12. Il nuovo testo ha introdotto inoltre l'art. 181-bis al quale fa rinvio la nozione di "materia prima secondaria". Si tratta, questo, di un articolo molto diverso dal previgente articolo 181, di cui riprende i contenuti solo in minima parte. Sparisce infatti ogni riferimento:

- a. Agli accordi di programma;
- b. Alle esclusioni dalla disciplina in materia di gestione dei rifiuti per i materiali, sostanze o gli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondarie, dei combustibili o dei prodotti;

- c. Alle esclusioni dalla disciplina in materia di gestione dei rifiuti per i soggetti che trasportano o utilizzano materie prime secondarie, combustibili o prodotti.

Il nuovo art.181-bis, rubricato: “Materie, sostanze e prodotti secondari” ribadisce, in linea di continuità con il sistema delineato dal d. lgs. 22/1997 e S.M. che, ai fini dell’esclusione dalla disciplina dei rifiuti, le materie, le sostanze e i prodotti secondari:

1. Devono essere definiti da un decreto del Ministro dell’ambiente (ai sensi dell’art.17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400), da emanarsi entro il 31 dicembre 2008;
2. Devono rispettare i seguenti criteri, requisiti e condizioni:
 - a) siano prodotti da un’operazione di riutilizzo, riciclo o recupero dei rifiuti;
 - b) siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre;
 - c) siano individuate le operazioni di riutilizzo, riciclo o recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse;
 - d) siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l’immissione in commercio, quali norme e standard tecnici richiesti per l’utilizzo;
 - e) abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato.

1.4.5. La nozione di recupero

L’art. 183, nel testo originario del decreto, aveva fornito per la prima volta una nozione di recupero. In quel testo di legge lo si definiva come: “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”. La Commissione Europea ha sempre ritenuto contrario alle norme comunitarie considerare la mera cernita come operazione di

recupero. Quindi, secondo la Commissione Europea, un rifiuto sottoposto alla mera cernita rimane un rifiuto. Il d. lgs. 4/2008 ha riportato la nozione di “recupero” nell’ambito della normativa comunitaria, definendolo come: “le operazioni previste nell’allegato C alla parte quarta del presente decreto”, ed eliminando così la possibilità di considerare la materia prima secondaria un rifiuto che sia stato oggetto di una mera attività di cernita, salvo che la stessa non sia espressamente contemplata come generatrice di materie prime secondarie dal D.M. 5/2/98 e S.M.

1.4.6. Combustibile da rifiuti (CDR)

L’art. 183, lett. r) (non modificato dal d. lgs. 4/2008) definisce il combustibile da rifiuti come: “il combustibile classificabile, sulla base delle norme tecniche UNI 9903-1 e successive modifiche ed integrazioni, come RDF di qualità normale, che è recuperato dai rifiuti urbani e speciali non pericolosi mediante trattamenti finalizzati a garantire un potere calorifico adeguato al suo utilizzo, nonché a ridurre e controllare:

- a. Il rischio ambientale e sanitario;
- b. La presenza di materiale metallico, vetri, inerti, materiale putrescibile e il contenuto di umidità;
- c. La presenza di sostanze pericolose, in particolare ai fini della combustione”.

Il disposto di cui all’art. 229 conferma che esso è un rifiuto speciale.

1.4.7. Combustibile da rifiuti di qualità elevata (CDR-Q)

Nel testo originario, l’art. 183, lett. s) definisce il combustibile da rifiuti di qualità elevata (CDR-Q): “il combustibile classificabile, sulla base delle norme tecniche UNI 9903-1 e successive modifiche ed integrazioni, come RDF di qualità elevata, cui si applica il successivo articolo 229”. L’art. 229, comma 2, dettava disposizioni ulteriori in materia di

CDR-Q, escludendolo dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti qualora:

1. Prodotto nell'ambito di un processo produttivo che adotta un sistema di gestione per la qualità basato sullo standard UNI-EN ISO 9001,
2. Destinato all'effettivo utilizzo in co-combustione:
 - a) in impianti di produzione di energia elettrica e
 - b) in cementifici.

Tale disposizione però, si poneva in netto contrasto con la nozione di rifiuto come delineata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Non è infatti in alcun modo possibile sottrarre un rifiuto alla relativa normativa se non nei casi individuati dalla giurisprudenza. Nel caso del CDR-Q non si concretizzano mai le fattispecie di riutilizzo "tal quale", e dunque non avrebbe potuto essere sottratto dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti. A seguito però delle modifiche apportate dal d. lgs. 4/2008 alla disciplina dell'art. 229, il CDR-Q è ora definito come rifiuto speciale. Ciò comporta che la produzione del CDR e del CDR-Q:

1. Deve comunque avvenire nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti, in quanto entrambe le fattispecie rimangono tale, e
2. Rimane comunque subordinata al rilascio delle autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio dell'impianto previste dal d. lgs. 152/2006.

1.4.8. Il CDR come fonte rinnovabile

Nel testo originario del d. lgs. 152/2006, il comma 5 dell'art.229 indicava il CDR-Q quale fonte rinnovabile in misura proporzionale alla frazione biodegradabile in esso contenuta (art.2, comma 1, lettera a. del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n.387). Il TUA dispone che per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione elettrica e per i cementifici che utilizzano CDR-Q, si applica la specifica normativa di settore. Tale disposto richiamava

l'applicabilità a tali impianti del d. lgs. 387/2003 intitolato "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità". Secondo il sopracitato art.2 erano definiti:

- a. Fonti energetiche rinnovabili o fonti rinnovabili: le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas). In particolare per biomasse si intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani.

Tuttavia, ai sensi dell'Art.17 – Inclusione dei rifiuti tra le fonti energetiche ammesse a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili, sono inoltre ammessi le frazioni non biodegradabili ed i combustibili derivati dai rifiuti, di cui ai decreti previsti dagli articoli 31 e 33 del d. lgs. 5 febbraio 1997, n.92 e alle norme tecniche UNI 9903-1. Agli impianti, ivi incluse le centrali ibride, alimentati dai suddetti rifiuti e combustibili, si applicavano le disposizioni del decreto 387, fatta eccezione, limitatamente alla frazione non biodegradabile, di quanto previsto all'articolo 11¹⁰. Risultavano dunque applicabili le disposizioni in materia di Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative contenute in tale ultimo decreto. Secondo l'art. 12 del decreto, sono soggetti ad autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-

¹⁰ *Ai sensi del quale l'elettricità prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili e la produzione imputabile da impianti misti ha diritto al rilascio, su richiesta del produttore, della "garanzia di origine di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili".*

artistico:

- a. La costruzione e
- b. L'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili,
- c. Gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché
- d. Le opere connesse e
- e. Le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi.

A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. L'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni. Il termine massimo per la conclusione del procedimento non può comunque essere superiore a centottanta giorni. All'installazione degli impianti di fonte rinnovabile alimentati da fonti rinnovabili programmabili e degli impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili o comunque non assegnabili ai servizi di regolazione di punta per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione, non si applicano le procedure autorizzatorie. L'autorizzazione non può essere subordinata, né prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province. Gli impianti di produzione di energia elettrica possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del

paesaggio rurale¹¹. Spetta alla Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e del Ministro per i beni e le attività culturali, approvare le linee guida per lo svolgimento del procedimento autorizzatorio. A partire dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, cioè dal giorno 11 gennaio 2007, i combustibili derivati da rifiuti¹² (CDR e CDR-Q) non sono più considerati fonti rinnovabili e dunque non sono ammessi a beneficiare del regime giuridico riservato alle fonti rinnovabili. Tuttavia, la stessa legge finanziaria detta un regime transitorio per i soli impianti già autorizzati e di cui sia stata avviata concretamente la realizzazione anteriormente al giorno 11 gennaio 2007. Il comma 1120 della legge 296/2006 dispone che: “Alla normativa in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili sono apportate le seguenti modificazioni:

- Al d. lgs. 29 dicembre 2003, n.387 all'art.17, i commi 1, 3 e 4¹³ (relativi all'inclusione dei rifiuti tra le fonti energetiche ammesse a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili) sono abrogati;
- All'art.20, comma 6¹⁴ del medesimo decreto, le parole “e da rifiuti” sono soppresse;
- Alla legge 1°marzo 2002, n.39 (Comunitaria 2001) all'art.43, comma 1, a lettera e)¹⁵ è stata

¹¹Di cui alla legge 5 marzo 2001, n.57, articoli 7 e 8, nonché del d. lgs. 18 maggio 2001, n.228, articolo 14.

¹²Di cui punto 1 del D.M. del 05/02/1998 “Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del d. lgs. 5 febbraio 1997, n.22”, come modificato dal D.M. 5 aprile 2006, n.186

¹³Art.17 – Inclusione dei rifiuti tra le fonti energetiche ammesse a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili

¹⁴Art.20, comma 6 – Al fine di promuovere in misura adeguata la produzione di elettricità da impianti alimentati da biomasse e da rifiuti ... il periodo di riconoscimento dei certificati verdi di cui al comma 5 può essere elevato, anche mediante rilascio, dal nono anno, di certificati verdi su una quota dell'energia elettrica prodotta anche tenuto conto di quanto previsto al precedente art.17.

abrogata;

- Al d. lgs. 3 aprile 2006, n.152 (Nuovo codice ambientale) all'art.229 il comma 6¹⁶ è stato abrogato.

L'ultima disposizione esclude dal regime di incentivazione di cui al d. lgs. 287 del 2003 il CDR e il CDR-Q.

1.4.9. Terre e rocce da scavo

Il T.U.A. contiene un articolo sulla disciplina delle TERRE E ROCCE DA SCAVO, che è stato totalmente riscritto da d. lgs. 4/2008, con l'intento di risolvere il palese contrasto con le direttive e la giurisprudenza comunitaria che affliggeva il testo previgente, e che era sfociato in una Sentenza di condanna per il nostro Paese¹⁷. In primo luogo, rispetto al testo originario, viene modificato il campo d'applicazione della norma, che comprende oggi le sole terre e rocce da scavo, anche di gallerie, mentre nel testo previgente comprendeva anche i residui della lavorazione della pietra. Inoltre il nuovo testo richiede esplicitamente che le terre e rocce da scavo siano state ottenute quali sottoprodotti, e dunque quali sostanze e materiali dei quali il produttore non intende disfarsi, che soddisfino tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni:

1. Siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione;
2. Il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel

¹⁵Che disponeva: "includere tra le fonti energetiche ammesse a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili, i rifiuti, ivi compresa la frazione non biodegradabile".

¹⁶Che disponeva: "Il CDR e il CDR-Q beneficiano del regime di incentivazione di cui all'art.17, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n.387".

¹⁷Corte di Giustizia delle Comunità europee, Sez. III, 18/12/2007, Causa C-194/05

- corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito;
3. Soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati;
 4. Non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3., ma posseggano tali requisiti fin dalla fase della produzione;
 5. Abbiano un valore economico di mercato.

Il primo comma fissa le condizioni che devono essere soddisfatte dalle terre e rocce da scavo, affinché siano qualificate come sottoprodotti, e possano quindi essere utilizzate per reinterri, riempimenti e rimodellazioni.

1.4.10. Procedure semplificate di recupero

L'art.214 si occupa delle procedure semplificate per l'attività di recupero dei rifiuti, in continuità con il decreto 22 del 1997, definendo che:

- Le procedure semplificate devono garantire in ogni caso un elevato livello di protezione ambientale e controlli efficaci "ai sensi e nel rispetto di quanto disposto dall'art.178, comma 2¹⁸;
- Con decreti del Ministro dell'ambiente di concerto con i Ministri delle attività produttive e della salute, sono adottate per ciascun tipo di attività, le norme che fissano i tipi e le quantità di rifiuti, e le condizioni in base alle quali le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi

¹⁸*I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.*

effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi e le attività di recupero sono sottoposte alle procedure semplificate;

- Con la medesima procedura si provvede all'aggiornamento delle citate norme tecniche e condizioni.

Il d. lgs. 4/2008 ha abrogato il comma 3 dell'art.214 che affermava, con disposizione innovativa, che in sostituzione delle norme tecniche ministeriali le procedure semplificate potevano essere adottate anche sulla base della disciplina vigente per gli accordi di programma nel rispetto degli orientamenti comunitari in materia. Il comma quarto fa salva la disciplina di cui al d. lgs. 11 maggio 2005, n.133, in materia di incenerimento dei rifiuti e dispone poi che per accedere alle procedure semplificate, le attività di trattamento termico e di recupero energetico devono, inoltre, rispettare le seguenti condizioni:

- a. Siano utilizzati combustibili da rifiuti urbani oppure rifiuti speciali individuati per frazioni omogenee;
- b. I limiti di emissione non siano inferiori a quelli stabiliti per gli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti dalla normativa vigente, con particolare riferimento al d. lgs. 11 maggio 2005, n.133;
- c. Sia garantita la produzione di una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile calcolata su base annuale;
- d. Siano rispettate le condizioni, le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui agli articoli 215, comma 2 e 216, commi 1, 2 e 3.

In via transitoria e cioè solo fino all'emanazione dei decreti contenenti le nuove norme tecniche del recupero, il comma 5 fa salva l'applicazione delle disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente in materia di recupero dei rifiuti non pericolosi e pericolosi. L'emanazione delle norme e delle condizioni di cui al comma 2 deve riguardare, in primo

luogo, i rifiuti indicati nella lista verde di cui all'Allegato II del regolamento CEE (1° febbraio 1993, n.259). Per la tenuta dei registri di cui agli articoli 215, comma 3 e 216, comma 3 e per l'effettuazione dei controlli periodici, l'interessato è tenuto a versare alla Sezione regionale dell'Albo il diritto di iscrizione annuale di cui all'articolo 212, comma 26. La prima parte del primo comma dell'art.216 (Operazioni di recupero) dispone che: "A condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui all'articolo 214, commi 1, 2 e 3, l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti può essere intrapreso decorsi 90 giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla Provincia territorialmente competente".

1.5. La classificazione dei rifiuti

Ai sensi dell'art.184 i rifiuti sono classificati in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi. Sono rifiuti urbani:

- a. I rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;
- b. I rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a., assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità;
- c. I rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;
- d. I rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
- e. I rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi ed aree cimiteriali;
- f. I rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b., c., e e.;

Sono rifiuti speciali:

- a. I rifiuti da attività agricole e agro-industriali;
- b. I rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'art.186;
- c. I rifiuti da lavorazioni industriali;
- d. I rifiuti da lavorazioni artigianali;
- e. I rifiuti da attività commerciali;
- f. I rifiuti da attività di servizio;
- g. I rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimenti di fumi;
- h. I rifiuti derivanti da attività sanitarie;
- i. I macchinari e le apparecchiature deteriorati ed obsoleti;
- j. I veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti;
- k. Il combustibile derivato da rifiuti.

Molto importanti risultano le specifiche indicazioni che il detentore dei rifiuti deve seguire per l'attribuzione dei codici a sei cifre identificativi di ciascun rifiuto dell'elenco.

1.5.1. *Il MUD*

Il MUD (modello unico di dichiarazione ambientale) indica tutto l'insieme di dichiarazioni presentate annualmente da soggetti quali discariche, trasportatori e produttori di rifiuti, alla Camera di commercio di pertinenza. Nel testo originario dell'art.189, comma 3, del d. lgs. 152/2006 veniva escluso l'obbligo della comunicazione annuale al Catasto per le imprese e

gli Enti che producono rifiuti non pericolosi, che erano precedentemente obbligati¹⁹. Le novità apportate dall'art.189, comma 3, del d. lgs. 4/2008 riguardano, in primo luogo, il ripristino dell'obbligo di comunicazione annuale al Catasto per le imprese e gli Enti che producono rifiuti non pericolosi. Ma più in generale, l'elenco dei soggetti obbligati è formulato in maniera diversa e individua dunque una platea di soggetti almeno in parte diversi da quelli precedentemente obbligati. L'originario comma 3 faceva infatti riferimento a: "Chiunque... svolga le operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti". Il vigente comma 3 fa invece riferimento a: "le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti". Il nuovo testo conferma l'esclusione per gli imprenditori agricoli di cui all'art.2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila. Inoltre, ripristina l'esclusione per le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti, limitatamente alla produzione di rifiuti non pericolosi.

1.5.2. I Registri

L'art.190, comma 1 dispone: "I soggetti di cui all'articolo 189, comma 3 hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto. I soggetti che producono rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c., d., e g., hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti. Le annotazioni devono essere effettuate:

¹⁹*Produttori di rifiuti da lavorazioni industriali, artigianali e attività di recupero e smaltimento di rifiuti, nonché i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi.*

- a. Per i produttori, almeno 10 giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo;
- b. Per i soggetti che effettuano la raccolta e il trasporto, almeno entro 10 giorni lavorativi dalla effettuazione del trasporto;
- c. Per i commercianti, gli intermediari e i consorzi, almeno 10 giorni lavorativi dalla effettuazione della transazione relativa;
- d. Per i soggetti che effettuano le operazioni di recupero e di smaltimento, entro 2 giorni lavorativi dalla presa in carico dei rifiuti”.

L’obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico, che è stato recepito nel nostro ordinamento tramite il decreto “Ronchi”, trova la sua origine e legittimazione nella Direttiva del Consiglio n.156 del 18 marzo 1991 che modifica la direttiva 75/442/Cee relativa ai rifiuti.

1.5.3. Il formulario per il trasporto

L’art.193 del T.U.A. si occupa di trasporto dei rifiuti, definendo che durante il trasporto effettuato da Enti o imprese, i rifiuti sono accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati:

- a. Nome ed indirizzo del produttore e del detentore;
- b. Origine, tipologia e quantità del rifiuto;
- c. Impianto di destinazione;
- d. Data e percorso dell’instradamento;
- e. Nome ed indirizzo del destinatario.

Il formulario di identificazione di cui al comma 1 deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore. Una copia del formulario deve rimanere presso il produttore o il detentore e le

altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due da trasportatore, che provvede a trasmetterne una al detentore. Le copie del formulario devono essere conservate per 5 anni. L'art.193, comma 3 dispone inoltre che durante la raccolta ed il trasporto, i rifiuti pericolosi devono essere imballati ed etichettati in conformità alle norme vigenti in materia.

1.6. Competenze

Gli articoli da 195 a 198 disciplinano rispettivamente le competenze di Stato, Regioni, Province e Comuni. Solo gli articoli 195 e 197 hanno subito modifiche ad opera del d. lgs. 4/2008.

1.6.1. Competenze dello Stato

Le competenze dello Stato, disciplinate nell'art.195, hanno subito poche ma rilevanti modifiche ad opera del d. lgs. 4/2008, dove al comma secondo è stata aggiunta la lettera s-bis., dando allo Stato il compito di individuare:

1. Semplificazioni in materia di adempimenti amministrativi per la raccolta e il trasporto di specifiche tipologie di rifiuti
2. Destinati al recupero e
3. Conferiti direttamente dagli utenti finali dei beni che originano i rifiuti ai produttori, ai distributori e a coloro che svolgono attività di installazione e manutenzione presso le utenze domestiche dei beni stessi, o
4. Ad impianti autorizzati alle operazioni di recupero di cui alle voci R2 (Rigenerazione/recupero di solventi), R3 (Riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi), R4 (Riciclo/recupero dei metalli e dei composti metalli), R5 (Riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche), R6 (Rigenerazione degli acidi o delle basi) e

R9 (Rigenerazione o altri reimpieghi degli oli) dell'allegato C alla parte quarta del decreto 152.

1.6.2. Competenze delle Province

Dall'art.197, in merito alla competenza delle province, il d. lgs. 4/2008 ha modificato il primo comma, che affida alle Province le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, in particolare:

- a. Il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;
- b. Il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto;
- c. La verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215 e 216;
- d. L'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i Comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

1.6.3. Accordi di programma

L'art.206, parzialmente modificato dal d. lgs. 4/2008, detta la disciplina in materia di accordi, contratti di programma e incentivi. Viene definito che gli accordi e i contratti di programma:

1. Non possono stabilire deroghe alla normativa comunitaria;
2. Non possono stabilire deroghe alla normativa nazionale primaria vigente;
3. Possono integrare e modificare norme tecniche e secondarie solo in conformità con quanto

previsto dalla normativa nazionale primaria.

1.7. Autorizzazioni

1.7.1. *Le autorizzazioni integrate ambientali*

L'art.213 "Autorizzazioni integrate ambientali" ribadisce il principio già contenuto nel decreto legislativo 18 febbraio 2005, n.59 e cioè che "le autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ai sensi di tale decreto sostituiscono ad ogni effetto, secondo le modalità ivi previste:

- a. Le autorizzazioni in materia di rifiuti;
- b. La comunicazione di cui all'articolo 216, limitatamente alle attività non ricadenti nella categoria 5 dell'Allegato I del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n.59 (relative alla gestione dei rifiuti) che, se svolte in procedura semplificata, sono escluse dall'autorizzazione ambientale integrata, ferma restando la possibilità di utilizzare successivamente le procedure semplificate previste dal Capo V."

1.7.2. *L'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*

L'art.208 disciplina l'"Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti" andando, nel primo comma, a disciplinare i soggetti obbligati. Ai sensi del comma 1, sono obbligati "i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi" presentando apposita domanda alla Regione competente per territorio e allegando la documentazione necessaria. Il comma 2 fa salva l'applicazione della normativa nazionale di attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, per gli impianti rientranti nel campo di applicazione della medesima. Alcune modifiche sono introdotte dal comma 3 in base al quale, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1, la Regione individua il

responsabile del procedimento e convoca apposita conferenza di servizi cui partecipano i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle Autorità d'ambito e degli enti locali interessati. Alla conferenza è invitato a partecipare con preavviso di almeno venti giorni, anche il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti. Nei commi seguenti (4, 5 e 6) vengono specificati i compiti della Conferenza dei servizi che, entro 90 giorni dalla sua convocazione:

- a. Procede alla valutazione dei progetti;
- b. Acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali;
- c. Acquisisce, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale;
- d. Trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla Regione.

Mentre il comma 7 rinvia all'applicazione delle disposizioni dell'art.146 di tale decreto in caso di progetti riguardanti aree vincolate, i commi 8, 9 e 10 affermano alcuni principi fondamentali:

1. L'istruttoria deve concludersi entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda, con il rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa;
2. I termini di cui sopra vengono interrotti, per una sola volta, da eventuali richieste istruttorie fatte dal responsabile del procedimento al soggetto interessato, e ricominciano a decorrere dal ricevimento degli elementi forniti dall'interessato;
3. Quando l'autorità competente non provvede a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda, si applica il potere sostitutivo di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112.

Il comma 11, con riguardo all'autorizzazione, individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'articolo 178.

1.7.3. La durata dell'autorizzazione

L'autorizzazione è concessa per un periodo di dieci anni e può essere rinnovata con apposita domanda alla Regione entro centottanta giorni dalla scadenza della stessa. Il d. lgs. 4/2008 ha introdotto alla fine del comma 12 il seguente periodo: "le prescrizioni dell'autorizzazione possono essere modificate, prima del termine di scadenza e dopo almeno cinque anni dal rilascio, nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili". La nuova norma prevede, dunque, la possibilità per la P.A. di modificare le prescrizioni dell'autorizzazione prima della scadenza decennale, ma non prima di cinque anni dal rilascio.

1.7.4. I rifiuti nelle aree portuali

La disposizione, di cui al comma 14, definisce i controlli e le autorizzazioni delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio di rifiuti in aree portuali. Queste rimandano a specifiche disposizioni di cui:

1. Alla legge 28 gennaio 1994, n.84 (Riordino della legislazione in materia portuale);
2. Al decreto legislativo 24 giugno 2003, n.182 di attuazione della direttiva 2000/59/CE sui rifiuti prodotti sulle navi;
3. Altre disposizioni previste in materia dalla normativa vigente.

1.7.5. Trasporto transfrontaliero e impianti mobili di smaltimento o di recupero

Nel caso di trasporto transfrontaliero di rifiuti, l'autorizzazione delle operazioni di imbarco e di sbarco non può essere rilasciata se il richiedente non dimostra di avere ottemperato agli adempimenti di cui all'articolo 194 del T.U.A. Il comma 15 contiene la disciplina degli impianti mobili di smaltimento o di recupero. In tale categoria sono espressamente ricompresi "gli impianti mobili che effettuano la disidratazione dei fanghi generati da impianti di

depurazione e reimmettono l'acqua in testa al processo depurativo presso il quale operano". Tali impianti sono autorizzati, in via definitiva, dalla Regione ove l'interessato ha la sede legale o la società straniera proprietaria dell'impianto ha la sede di rappresentanza. Da tale categoria di impianti mobili vengono esclusi quelli che effettuano la disidratazione dei fanghi generati da impianti di depurazione e reimmettono l'acqua in testa al processo depurativo presso il quale operano. Tuttavia, in base al dato testuale del comma, se tali impianti effettuano solo le operazioni di riduzione volumetrica e separazione delle frazioni estranee sono autorizzati, in via definitiva, dalla Regione ove l'interessato ha la sede legale o la società straniera proprietaria dell'impianto ha la sede di rappresentanza.

1.7.6. Le autorizzazioni in ipotesi particolari

L'art.210 in materia di "Autorizzazioni in ipotesi particolari" al comma 1, dispone: "coloro che alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto non abbiano ancora ottenuto l'autorizzazione alla gestione dell'impianto, ovvero intendano, comunque, richiedere una modifica dell'autorizzazione alla gestione di cui sono in possesso, ovvero ne richiedano il rinnovo, presentano domanda alla Regione competente per territorio che si pronuncia entro novanta giorni dall'istanza. La procedura di cui al presente comma si applica anche a chi intende avviare una attività di recupero o di smaltimento di rifiuti in un impianto già esistente, precedentemente utilizzato o adibito ad altre attività". Tali autorizzazioni devono essere comunicate, a cura dell'amministrazione che li rilascia, all'Albo Gestori Ambientali, che cura l'inserimento in un elenco nazionale, accessibile al pubblico, degli elementi identificativi delle imprese. Se l'autorità competente non provvede a concludere il procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione entro tali termini, si applica il potere sostitutivo di cui all'art.5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112. La procedura con tempi abbreviati si applica anche a chi intende avviare un'attività:

- Di recupero;
- Di smaltimento
- Di rifiuti in un impianto già esistente, precedentemente utilizzato o adibito ad altre attività.

Il comma 3 elenca poi i requisiti minimi che devono essere contenuti nell'autorizzazione nelle ipotesi particolari in esame. Tali requisiti sono:

- a. I tipi ed i quantitativi di rifiuti da smaltire o da recuperare;
- b. I requisiti tecnici, con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti ed alla conformità dell'impianto alla nuova forma di gestione richiesta;
- c. Le precauzioni da prendere in materia di sicurezza ed igiene ambientale;
- d. La localizzazione dell'impianto da autorizzare;
- e. Il metodo di trattamento e di recupero;
- f. I limiti di emissione in atmosfera, per i processi di trattamento termico dei rifiuti, anche accompagnati da recupero energetico;
- g. Le prescrizioni per le operazioni di messa in sicurezza, chiusura dell'impianto e ripristino del sito;
- h. Le garanzie finanziarie, ove previste dalla normativa vigente, o altre equivalenti;
- i. La data di scadenza dell'autorizzazione.

Il comma 4 definisce le sanzioni in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, ordinandole secondo la gravità dell'infrazione:

- a. Alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;
- b. Alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;

- c. Alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida, e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo per la salute pubblica e pe l'ambiente.

1.7.7. La gestione di particolari categorie di rifiuti

Gli articoli da 227 a 232 disciplinano particolari categorie di rifiuti, ovvero:

- Rifiuti elettrici ed elettronici;
- Rifiuti sanitari;
- Veicoli fuori uso;
- Prodotti contenenti amianto;
- Pneumatici fuori uso;
- CDR e CDR-Q;
- Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture;
- Veicoli fuori uso non disciplinati dal d. lgs. 24 giugno 2003, n.209;
- Rifiuti prodotti dalle navi e residui di carico.

La materia dei rifiuti elettrici ed elettronici è disciplinata dal d. lgs. 25 luglio 2005, n.151 che recepisce nel nostro ordinamento giuridico le direttive comunitarie CE 2000/53/CE, 2002/95/CE e 2003/108/CE. I rifiuti sanitari vengono previsti dal d.P.R. 15 luglio 2003, n.254; i veicoli fuori uso dalla direttiva 2000/53/CE e d. lgs. N.209/2003 e il recupero dei rifiuti dei beni e prodotti contenenti amianto dal decreto ministeriale 29 luglio 2004, n.248. In merito ai rifiuti sanitari si è osservato il male che ha fatto²⁰ il legislatore delegato, in quanto si è limitato a richiamare le disposizioni di carattere regolamentare di cui al d.P.R. 254/2003

²⁰B. Albertazzi "Il d.P.R. 254 del 2003 e la gestione dei rifiuti sanitari" in RS n.11/2003.

perché la mancanza di una norma di rango primario nella disciplina dei rifiuti sanitari, rende assai fragili le norme regolamentari che derogano non poche volte alle disposizioni primarie dell'abrogato decreto 22 del 1997. In tema di veicoli fuori uso si dispone che resta ferma la ripartizione degli oneri a carico degli operatori economici del settore per il ritiro e trattamento dei veicoli fuori uso, in conformità dell'art.5, comma 4, secondo punto, della direttiva 2000/53/CE. L'art.228 in tema di pneumatici fuori uso dispone l'obbligo ai produttori e importatori di pneumatici di provvedere, singolarmente o in forma associata e con periodicità almeno annuale, alla gestione di quantitativi di pneumatici fuori uso pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato e destinati alla vendita nazionale. In materia di CDR, ex art. 229, si rimanda al paragrafo 1.4.6.

1.7.8. Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture

Nel decreto 22, tale materia era disciplinata solo dall'art.58 che disponeva: "I rifiuti provenienti da attività di manutenzione... si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tale attività". Tale disposizione è stata riproposta nel comma 4 dell'art.266 del d. lgs. 152/2006 e specificata nel suo articolo 230, disponendo che il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, effettuata direttamente dal gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o effettuata tramite terzi, può coincidere:

- a. Con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva;
- b. Con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione;
- c. Con il luogo di concentramento dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento.

La valutazione tecnica del gestore della infrastruttura deve essere fatta entro sessanta giorni dalla data di ultimazione dei lavori. La documentazione relativa alla valutazione tecnica è conservata, unitamente ai requisiti di carico e scarico, per cinque anni.

1.8. Sanzioni

L'art.254 dispone che restano ferme le sanzioni previste da norme speciali vigenti in materia.

L'art.255, al primo comma in materia di abbandono di rifiuti, specifica che chiunque abbandoni o depositi rifiuti (o li immetta nelle acque superficiali o sotterranee) è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da trecento a tremila euro. Nei successivi commi vengono disciplinate anche le ipotesi di abbandono di rifiuti prodotti da fumo e di non ottemperanza dell'ordinanza del Sindaco. L'art.256 si rivolge ai soggetti che effettuano attività di gestione di rifiuti non autorizzata, prevedendo sanzioni diverse a seconda del tipo di rifiuti, ovvero:

- a. La pena all'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2600 a 26000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- b. La pena all'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2600 a 26000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

Il comma 3 dell'art.256 inoltre sanziona chiunque realizzi o gestisca una discarica non autorizzata, punendolo con la pena all'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2600 a 26000 euro, mentre si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e l'ammenda da 5200 a 52000 euro se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Ne consegue, ai sensi dell'articolo 444 c.p.p., la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva. Di particolare rilevanza è l'art.256-bis, introdotto dall'art.3, comma 1, legge n.6 del 2014, riguardante la combustione illecita di rifiuti. Esso dispone che chiunque appicchi il fuoco a rifiuti abbandonati o depositati in maniera incontrollata in aree non autorizzate è punito con la reclusione da due a cinque anni. Nel caso in cui sia appiccato

il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena alla reclusione da tre a sei anni. La pena è aumentata di un terzo se il delitto è commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. Il responsabile è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso delle spese per la bonifica. L'art.259 si occupa di disciplinare il traffico illecito di rifiuti, richiamando la fattispecie prevista dall'articolo 26 del regolamento CEE 1 febbraio 1993, n.259. e comminando un'ammenda da 1550 a 26000 euro, seguita con l'arresto fino a due anni (prevedendo sempre un aumento di pena in caso di spedizione di rifiuti pericolosi). L'art.260 riguardante attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è stato abrogato dall'art.7 del d. lgs. N.21/2018 in quanto è stato ritenuto che la materia rimanda, direttamente o indirettamente, alla disciplina generale dei rifiuti contenuta nello stesso testo unico, e che la norma si chiude con un rinvio a particolari rifiuti che, ove bruciati, non danno luogo a responsabilità penale ma restano puniti comunque in via amministrativa.