

L'AMMINISTRAZIONE ITALIANA

RIVISTA MENSILE DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI
DEGLI ENTI LOCALI E DELLE ORGANIZZAZIONI TRIBUTARIE

Fondata nel 1946 da MICHELE LA TORRE

CONSIGLIO DI DIREZIONE

Prof. VITTORIO ITALIA
Ord. di Dir. Pubblico nell'Univ. di Milano

Prof. Avv. GUIDO GRECO
Ord. di Dir. Ammin. nell'Univ. di Milano

Prof. ALBERTO ROMANO
Ord. di Dir. Ammin. nell'Univ. di Roma

Prof. MASSIMO VARI
Giudice Costituzionale

Dott. DOMENICO BENVENUTO
Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

Dott. GIORGIO BARTOLI
Dir. Serv. Enti Locali Amm. Civ. Min. Int.

Prof. E. CANNADA BARTOLI
Ord. di Dir. Ammin. nell'Univ. di Roma

Dott. NICOLO' ALI'
Prefetto della Repubblica a r.

Prof. FRANCESCO GARRI
Presidente dell'Autorità sugli Appalti pubblici

Dott. GASPARE CENTONZE
Consigliere della Corte dei Conti

Prof. Avv. RINO GRACILI
Ord. di Dir. e Legisl. Urban. Univ. di Firenze

Prof. Dott. ROBERTO TORRIGIANI
Ord. di Dir. Tributario nell'Univ. di Firenze

Dott. CARLO SAFFIOTI
Segretario Generale di classe I/A

Dott. GIACOMO BERTOCCHINI
Ragioniere Capo del Comune di Pisa

COMITATO DIRETTIVO

Avv. ANTONIO ROMANO
Pres. Sez. Comm. Tributaria - Milano

Dott. GIOVANNI LA TORRE
Presidente di Sez. della Corte dei Conti

Utilizzazione diretta di scarti e residui: vera avventura in una strada tutta curve e salite!

di SILVANO DI ROSA

Consulente Legale Ambientale - esperto A.N.E.A.



SOMMARIO:

1. *Nozione di rifiuto e concetto di disfarsi.* - 2. *Primi dubbi su una utilizzazione diretta dei residui.* - 3. *Importanza della terminologia.* - 4. *Stratagemma terminologico.* - 5. *Interrogativi e prime soluzioni.* - 6. *Semplificazione o cautela?* - 7. *Si contano i favorevoli.* - 8. *La "soluzione" del D.M. 5 febbraio 1998.* - 9. *Limiti e dubbi sulla soluzione individuata.* - 10. *Elementi nettamente contrari.* - 11. *Due mondi diversi ed un terzo pianeta.* - 12. *Conclusioni e rinvii.*

1. Nozione di rifiuto e concetto di disfarsi

Elemento essenziale per un corretto approccio con la gestione rifiuti (comprensiva del relativo recupero), determinante - fra l'altro - quell'alone di incertezza che la caratterizza, è certamente la nozione di rifiuto. Già troppi sono i giuristi che si sono cimentati nel darvi "forma, colore e consistenza" - riversando barili di inchiostro su distese di carta - senza che ancora la "competizione" abbia trovato un legittimo vincitore, tanto è l'arrovellarsi necessario a trovare il "bandolo della matassa". Tutti noi, infatti, sappiamo molto bene come, accanto ad alcuni aspetti consolidati di tale nozione (pochi), ce ne siano altri che - ancora adesso - sono oggetto di prese di posizione, a dir poco, contrastanti. Scavando a fondo nello scibile di questa complessa materia chiunque è in grado di accaparrarsi alcune "certezze", di cui si ha, sempre più, un esasperato (benedetto o maledetto) bisogno. Fra queste ci è data la possibilità di ricordare quella secondo cui - oggi - *si deve escludere che per rifiuto possa intendersi un qualcosa che necessariamente non abbia più valore economico e che quindi non possa più essere oggetto di una riutilizzazione economica da parte di altre persone* (Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 28 marzo 1990 - proc. 206 - 207 - 359); così come l'altra sulla cui scorta *il mero fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale, non la esclude dalla nozione di rifiuto ai sensi dell'art. 1, lettera a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE...*; potendo aggiungere, in ultimo, la dichiarata *non conformità all'ordinamento comunitario di qualunque disciplina nazionale che "escluda a priori" uno scarto di produzione dalla nozione di*

rifiuto (Corte di Giustizia delle Comunità Europee, V sezione, 15 giugno 2000 - proc. C-418/97 e C-419/97) (1).

Non v'è dubbio che i *rifiuti*, pur restando tali, abbiano un proprio valore economico! Non per niente il "vecchio" concetto di rifiuto, inteso come *entità abbandonata o destinata all'abbandono*, è stato correttamente rimpiazzato da quello - più consono con le disposizioni dell'ordinamento comunitario - individuato (all'art. 6, comma 1, lettera a, del D.Lgs. n. 22/1997) in: «*qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A (del predetto decreto) e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*». A tal riguardo siamo tentati di ricordare come sia necessario che vengano soddisfatte entrambe le condizioni sopra riportate; le quali, non a caso, appaiono legate dalla congiunzione "e". Per poter parlare di *rifiuto*, di conseguenza, bisogna che tale materiale o sostanza rientri nelle categorie riportate nell'allegato «A» al decreto legislativo sopra richiamato e che il detentore *se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene*. La questione maggiormente controversa nel contesto di tale nozione si focalizza, appunto, nel dare il giusto e/o opportuno significato alla locuzione «*abbia deciso di disfarsi*» (2). Ma non è certo nostra intenzione - come promesso - assumere le vesti di coloro che, per l'ennesima volta, si mettano ad argomentare sulla nozione di rifiuto. Sarà sufficiente, ai nostri fini, riportarne alcune di quelle che "nuotano" nel predetto mare di inchiostro:

- Rifiuto: una sostanza, un materiale o - più in generale - un bene che rientra nelle categorie di cui all'allegato «A» del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, sempre e solo se il comportamento che il soggetto detentore (tiene o è obbligato a tenere o) intende tenere sia quello di «*disfarsene*»; inteso nel senso di destinarlo alle operazioni di smaltimento o di recupero indicate (a titolo puramente esemplificativo in quanto individuate così come avvengono nella pratica) negli allegati «B» e «C» al predetto decreto (da considerare come operazioni finalizzate all'eliminazione definitiva di un rifiuto o come operazioni di trattamento necessarie per ottenere da questo una materia prima seconda, una materia prima o un prodotto). Quindi, in tal senso, sono *rifiuti* tutti i materiali, le sostanze o gli oggetti che - anche se ancora idonei alla loro funzione originaria o comunque utilizzabili direttamente in altri cicli di produzione o di consumo senza dover essere sottoposti ad alcun trattamento - diventano rifiuti per una precisa scelta (quella di disfarsene) del detentore (Circolare Ministero dell'Ambiente n. 3402/V/Min del 28 giugno 1999).

(1) DIANI CLAUDIO, *Rifiuti alimentari: archiviazione del Gip per "oscurità" della legge?*, "Ambiente", Ipsa, 2001, n. 6, pag. 578.

(2) GIAMPIETRO PASQUALE, *Osservazioni minime sul recupero dei rifiuti non pericolosi*, "Ambiente", Ipsa, 1998, n. 6, pag. 467.

- Rifiuto: come sostanza od oggetto che *non può più apportare alcuna ulteriore utilità diretta al detentore, in relazione a quella che era la sua originaria funzione* (3);
- Rifiuto: come cosa di cui il detentore ne dismette il possesso in quanto da lui ritenuta inutilizzabile (4);
- Rifiuto: come sostanza od oggetto che viene giudicato non più idoneo a soddisfare i **bisogni** cui esso era originariamente destinato, pur se non ancora privo di valore economico (Corte di Cassazione Penale, Sez. Unite, 29 maggio - 27 marzo 1992, n. 5 - Zucconi Galli Fonseca, Rel. Pilla) (5);
- Rifiuto: come sostanza che è ottenuta da un processo di produzione il quale non è volto, in via principale o accessoria, alla produzione di tale sostanza, secondo l'opinione del produttore e l'uso corrente (Corte di Giustizia delle Comunità Europee, V sezione, 15 giugno 2000 - proc. C-418/97 e C-419/97) (6);
- Rifiuto: come ogni residuo, ceduto a qualsiasi titolo - gratuito o oneroso - ai fini di un processo di recupero o di smaltimento (Corte di Giustizia delle Comunità Europee, VI sezione, 25 giugno 1997 - proc. C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95) (7);
- Rifiuto: come oggetto nel quale non sussiste più la *vitalità* degli elementi commerciali originari del bene stesso (8).

Appare evidente come, in ragione di quale sia il concetto di "disfarsi" cui si decide di aderire, ben diversa sia la sorte e la disciplina giuridica che accompagneranno la gestione di un certo materiale: «*rifiuto* per qualcuno e *merce* per qualcun altro!».

2. Primi dubbi su una utilizzazione diretta dei residui

Da qui - se mai ce ne fosse bisogno - si ha già una chiara prospettiva di quali e quante siano le problematiche, le incertezze ed i dubbi che risultano legati alla eventuale scelta, da parte di un imprenditore, di "tentare" la strada dell'oggettivo e concreto **utilizzo diretto** di certi materiali residuali di produzione o consumo, senza volerli considerare come *rifiuti*. Apparen-

(3) AMENDOLA GIANFRANCO, *Rifiuto, disfarsi, recupero e smaltimento, problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti*, in "Rivista Giuridica dell'Ambiente", 1998, pagg. 193 ss.

(4) PAONE VINCENZO, *La Giurisprudenza e la nozione di rifiuto... in attesa della «interpretazione autentica»*, "Ambiente", Ipsoa, 2000, n. 3, pag. 275.

(5) PAONE VINCENZO, *Nozione di rifiuto, Ambiente & Sicurezza*, "Il Sole-24Ore" Pirola, 2000, n. 18, pag. 114.

(6) GIAMPIETRO PASQUALE, *La nozione «comunitari» di rifiuto va accertata dal... giudice nazionale: parola della Corte di Giustizia!*, "Ambiente", Ipsoa, 2000, n. 10, pag. 905.

(7) ONIDA MARCO, *La difficoltà dell'Italia ad adeguarsi alla nozione comunitaria di rifiuto*, "Ambiente", Ipsoa, 1997, n. 11, pag. 911.

(8) da www.dirittoambiente.com - rubrica domande risposte - a cura del dott. Maurizio Santoloci, Magistrato, Vice Presidente nazionale WWF Italia, Presidente onorario A.N.E.A.

temente, per l'uomo della strada - il così chiamato: "non addetto ai lavori" - tale scelta potrebbe sembrare la cosa più naturale di questo mondo (9), ma, a conti fatti, non è così! Invero, non si ha neppure certezza che la posizione favorevole assunta al riguardo dal Ministero dell'Ambiente, con la circolare n. 3402/V/Min del 28 giugno 1999, sia sufficientemente cautelativa per l'imprenditore che si venga a trovare di fronte ai Giudici; i quali, legittimamente, volgono lo sguardo e tendono l'orecchio prevalentemente verso le interpretazioni della Suprema Corte di Cassazione, dell'ordinamento comunitario, della Corte di Giustizia Europea, ecc., impedendo di avere "sonni tranquilli" a colui che si sia incamminato su tale strada: *tutta curve e salite*. Basti pensare, al riguardo, che neppure un atto di natura negoziale può operare la necessaria "trasformazione giuridica" in virtù della quale un rifiuto diventi merce; tant'è che - per chi è solito girovagare negli ambiti di questa materia - non costituisce novità l'affermazione secondo cui «*un materiale, avente ancora una riutilizzazione economica, possa o debba comunque essere considerato rifiuto, anche se sia stato oggetto di atto giuridico di natura negoziale (vendita, permuta, donazione) di acquisto o di quotazione in listini commerciali pubblici o privati*» (Corte di Giustizia delle Comunità Europee, VI sezione, 25 giugno 1997 - proc. C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95) (10). Tutto questo non fa altro che convalidare quanto sia problematico "svincolarsi" dal (o meglio "non essere risucchiati" nel) campo di applicazione della normativa sui rifiuti; soprattutto quando - rovistando fra le opinioni espresse da autorevoli commentatori nella letteratura specializzata - si leggono punti di vista (sicuramente legittimi e dotati di una propria logica) secondo cui qualsiasi genere di materiale residuale di produzione o consumo non può che essere rifiuto, stante la considerazione che: «*... un bene non si può qualificare come rifiuto sol perché lo si destina ad essere sottoposto ad una certa operazione di recupero o di smaltimento (senza la quale - destinazione - non lo sarebbe), in quanto il consegnarlo ad un soggetto che effettua operazioni di recupero (o di smaltimento) può - forse - considerarsi come una testimonianza (indizio) della già verificatasi formazione del rifiuto, ma non può certo avere un valore costitutivo della qualificazione di rifiuto per quel dato bene. L'origine del rifiuto è (invece) a monte di una tale consegna (o dell'intenzione di effettuare tale consegna), in quanto esso si è già formato come rifiuto (indipendentemente dalla sua futura destinazione) dal momento in cui il detentore - giudicando che tale bene non avrebbe più potuto apportargli alcuna ulteriore utilità, secondo quella che era la sua originaria funzione - lo abbia considerato non più utile, oppure non più capace di soddisfare i bisogni che esso era, originariamente, capace di soddisfare*

(9) Come diceva un anziano signore nella piazza di un paesino toscano: «questa roba gliè mia e... ci fò icchè mi pare...».

(10) GIAMPIETRO PASQUALE, *Rifiuto e non rifiuto tra storia, cronaca e attualità*, "Ambiente", Ipsosa, 1998, n. 7, pag. 541; AMENDOLA GIANFRANCO, *Rifiuto, disfarsi, recupero e smaltimento, problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti*, in "Rivista Giuridica dell'Ambiente", 1998, pag. 193.

(*stante la propria primitiva funzione*) e sia giunto (il detentore) *alla motivata conclusione di volersene **disfare***» (11).

Quindi - nonostante da più parti si dica (*rectius*: non si escluda) che i materiali residuali di produzione o consumo, ove siano riutilizzati (12) direttamente e concretamente senza bisogno di "pretrattamenti" né di rischi per l'ambiente, possono essere considerati "non rifiuti" (13) - finché sarà possibile (e, per buona sorte, in democrazia lo è !!) sostenere simili, e legittime, interpretazioni della nozione di rifiuto, *l'utilizzazione diretta* dei materiali di scarto sarà sempre legata, quantomeno, a qualche **perplexità** ed al rischio di passare notti insonni sorreggendo in mano *l'amletico* teschio dell'essere o non essere (rifiuto ???!). A dimostrazione di tale legittima "titubanza" è sufficiente rilevare che nel D.M. 5 febbraio 1998, ai primi punti dell'allegato 1 - suballegato 1 -, vengono riportati come **attività di recupero**: il *riutilizzo diretto* nell'industria cartaria (punto 1.1.3), il *riutilizzo diretto in cantiere* (punto 1.2.3), il *recupero diretto* (149 nell'industria vetraria (punto 2.1.3), ecc. ecc.; senza che risulti troppo condivisibile ricondurre al termine *recupero* anche i casi in cui - senza alcun trattamento preventivo (15) - il materiale, residuo da una lavorazione, sia, di per sé, "pronto" ad essere (nuovamente) utilizzato in un altro processo produttivo (salvo il sottoporlo ad elementari interventi di adattamento che anche le *materie prime vergini* subiscono prima dell'impiego).

3. Importanza della terminologia

Questa promiscuità di termini diversi, cui riteniamo sia ragionevole non attribuire lo stesso significato, abbinata all'ambigua polifonia del significato di taluno di questi, rende assai dura l'esistenza di colui che intenda muovere i primi passi verso il *riutilizzo diretto* (o meglio *l'utilizzazione diretta*) di cui tanto ci affanniamo a parlare. Il "non addetto ai lavori" (che poc'anzi abbiamo riconosciuto come: *uomo della strada*) sarebbe portato a definire (16) riciclo: *«la reintroduzione dei residui nel ciclo produttivo di provenienza»*

(11) Tutto risulta parafrasando una attenta disamina della questione effettuata da VINCENZO PAONE - Magistrato - in *Nozione di rifiuto, Ambiente & Sicurezza*, 2000, n. 18, pag. 114.

(12) Ma noi preferiamo il termine utilizzati.

(13) Circolare Ministero dell'Ambiente n. 3402/V/Min del 28 giugno 1999; GIAMPIETRO PASQUALE, *«Interpretazione autentica» della nozione di rifiuto: ultima (?) versione...*, Ambiente, Ipsoa, 1999, n. 10, pag. 998; GIAMPIETRO PASQUALE, *La sostanza ottenuta dal recupero è merce (non più rifiuto)*, Ambiente, Ipsoa, 2000, n. 11, pag. 1036; ALBERTAZZI BERNARDINO, *Le procedure semplificate in materia di rifiuti: una novità che stenta a decollare*, "Rivista Giuridica dell'Ambiente", Giuffrè, 1998, pag. 633.

(14) Operazione che, per i notevoli limiti di chi scrive, è tutta da comprendere.

(15) GIAMPIETRO PASQUALE, *La sostanza ottenuta dal recupero è merce (non più rifiuto)*, Ambiente, Ipsoa, 2000, n. 11, pag. 1036; GIAMPIETRO PASQUALE, *La nozione «comunitaria» di rifiuto va accertata dal ... giudice nazionale: parola della Corte di Giustizia!*, Ambiente, Ipsoa, 2000, n. 10, pag. 905.

(16) GIAMPIETRO PASQUALE, *Rifiuto e non rifiuto tra storia, cronaca e attualità*, Ambiente, Ipsoa, 1998, n. 7, pag. 541; MARGIOTTA STEFANO, *Distinzione tra rifiuto e non rifiuto nei processi di inertizzazione*, Ambiente, Ipsoa, 2000, n. 1, pag. 39; DEVOTO-OLI, *Il dizionario della lingua italiana*, Firenze, 1990

(es.: rottame di vetro reintrodotta nel forno fusorio) oppure il «riutilizzare una parte della materia di lavorazione nel ciclo produttivo», od anche il «riutilizzare il materiale di scarto all'interno del ciclo produttivo». Sostando "ai piedi" del termine **RIUTILIZZO** avrebbe la voglia di pensare a: «l'utilizzazione ripetuta di uno stesso prodotto, tal quale, per il medesimo scopo» (es.: bottiglie reimbottigliate), oppure a «la nuova utilizzazione di un oggetto per usi uguali, diversi, e più spesso secondari rispetto al precedente». Il, più volte nominato, **RECUPERO** dovrebbe ragionevolmente fargli pensare a: «l'introduzione dei residui in cicli produttivi diversi da (oppure nuovamente in) quelli di provenienza, previa trattamento preparatorio» (es.: scarti di plastica piro-lizzati ed utilizzati in petrolchimica). L'uso del condizionale, però, diventa un obbligo imprescindibile; dal momento in cui, secondo certa autorevole dottrina (17) si può parlare - forse a ragione - di **RECUPERO** anche in termini di: *reimpiego* e *riciclaggio* (art. 4 D.Lgs. 22/97); dove nel **REIMPIEGO** si comprendono: «le operazioni in virtù delle quali si può riutilizzare un rifiuto allo stesso scopo per cui il prodotto-base era stato originariamente concepito» e per **RICICLAGGIO** si intende: «la trasformazione, mediante processo, dei materiali di rifiuto in materiali da riutilizzare per gli scopi originari o altri scopi, fuorché come combustibili o altra fonte di energia».

Ma v'è di più!! Basti pensare, o meglio osservare, come nello stesso strumento contenente le *linee guida* per il "recupero semplificato" (il predetto D.M.) si mischiano terminologie, il cui diverso significato semantico, viceversa, avrebbe potuto aiutare la comprensione del *come, quando* e *se* sia possibile (ri)utilizzare direttamente degli scarti "ancora buoni". Non staremo a ricordare che con uno specifico disegno di legge si è cercato - per il momento invano - di risolvere la questione; ma visti gli esiti del tentativo, questa deve considerarsi ancora del tutto aperta.

4. Stratagemma terminologico

In tutta sincerità lo sforzo e l'afflizione conseguenti - certamente a causa di un nostro limite - allo *slalom mentale* cui ci siamo costretti, passando dall'uno all'altro dei vari termini sopra riportati, impone la ricerca e l'impiego di uno "strumento di salvaguardia" (utile tanto per chi scrive, quanto fors'anche per chi legge) grazie al quale - in qualche modo - poter evitare di "*impaniarsi*" inutilmente in contorsionismi logico-mentali riguardanti la *semantica* delle parole sopra riportate (attività che lasciamo, di buon grado e molto volentieri, a chi più di noi ne ha titolo, capacità e, perché no, voglia) e - non ultimo - consenta di (cercare di) portare a lieto fine l'avventura *de qua*.

(17) AMENDOLA GIANFRANCO, *Rifiuto, disfarsi, recupero e smaltimento, problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti*, in "Rivista Giuridica dell'Ambiente", 1998, pagg. 193 ss.

Come tutti strumenti efficaci e duraturi riteniamo che, anche questo, debba avere il carattere della *semplicità*. Stiamo pensando ad uno stragemma - una "*ciambella di salvataggio*" - di facile uso, che sia alla portata di chiunque per non affogare in questo mare di incertezze. Si tratta di un espediente con cui vorremmo proporre l'attraversamento (anzi la *circonvalazione*) delle anziviste *paludi terminologiche*. I termini, le parole, le nozioni, i concetti, sono di importanza basilare (18), così come lo è un loro uso appropriato e corretto. Vorremmo quindi ricorrere proprio ad un *escamotage* terminologico - e quindi formale - che (ci auspichiamo) possa tradursi - in termini sostanziali - in una soluzione concreta del problema: «piuttosto che ostinarsi ad impiegare il termine *riutilizzo*, pensiamo sia preferibile e risolutivo parlare, da questo momento, di **utilizzazione diretta** dei materiali residuali di produzione o consumo». Lasciandoci alle spalle quel prefisso "*ri-*" (che avrebbe davvero potuto complicarci la vita) continuiamo il nostro cammino (forti di tale espediente) alla ricerca delle motivazioni necessarie e sufficienti a consolidare le fondamenta di tale scelta. Il tutto cominciando a riconoscere come, molto spesso, la logica spicciola dell'uomo semplice (la *ragionevolezza dell'uomo della strada*) debba cedere il passo all'esigenza di tutela - in senso lato - della comunità intera, che il legislatore (deve tradurre e) traduce in norme, le quali però - quasi per un gioco della sorte - non sempre si presentano come del tutto *ragionevoli*.

5. Interrogativi e prime soluzioni

Coscienti, rispettosi, consapevoli e (perché no!) acquiescenti verso tutto ciò, ci sia concesso, quantomeno, di avere il recondito desiderio di esternare un "piccolo sfogo": lo sfogo tipico del detentore di *materiali residuali di produzione o consumo*, il quale - dal momento in cui non trovi più il modo per reimpiegarli direttamente nel proprio ciclo produttivo - sia invogliato dalle condizioni di mercato (quindi non necessariamente costretto!!!) a trovar loro una "**destinazione** (19) **diversa**". Cosa dovrebbe dire costui, quando - una volta cimentatosi, anche con successo, in tale ricerca - venga a trovarsi di fronte a qualcuno (e quindi chiunque) in grado di sostenere che l'individuazione di questa "nuova destinazione" dei *residui* (tanto per dirlo con un unico termine!!) debba, per forza, essere qualificata come un "*volersene disfare*" e che tali materiali erano, sono e restano dei rifiuti? Evitando di riportare i "*cattivi pensieri*" che, in tal caso, potrebbero passare per la mente del nostro imprenditore, dobbiamo rilevare e confermare come nessuno

(18) AMENDOLA GIANFRANCO, *Rifiuto, disfarsi, recupero e smaltimento, problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti*, in "Rivista Giuridica dell'Ambiente", 1998, pagg. 193 ss; ALBERTAZZI BERNARDINO, *Le procedure semplificate in materia di rifiuti: una novità che stenta a decollare*, in "Rivista Giuridica dell'Ambiente", Giuffrè, 1998, pag. 633.

(19) ALBERTAZZI BERNARDINO, *Le procedure semplificate in materia di rifiuti: una novità che stenta a decollare*, "Rivista Giuridica dell'Ambiente", Giuffrè, 1998, pag. 633.

voglia escludere a priori che questi (il detentore di tali residui) "possa" benissimo volersene disfare (nel senso di "toglierseli di fra i piedi", o quant'altro . . .). Con altrettanta determinazione, però, abbiamo l'obbligo morale di affermare come non sia giusto scartare, in maniera preconcepita (se non con una forzatura bella e buona), l'ipotesi che il nostro detentore "possa" anche scegliere (20) di destinarli semplicemente ad una **utilizzazione** (21) *diretta e concreta*, "cedendoli", dietro opportuna e soddisfacente remunerazione, a chi li possa e voglia *impiegare* senza doverli assoggettare ad alcun pretrattamento "vero e proprio" (come si farebbe con qualunque altra materia prima). Ci chiediamo, soprattutto per chiederlo a chi legge, perché mai questa "cessione" debba, per forza, essere considerata sempre e comunque un *volersi* disfare di tali materiali; quando invece potrebbe essere più logico - a certe condizioni - considerarla una comune operazione commerciale di compravendita. Senza volersi arroccare (da ambo le parti) su posizioni rigidamente precostituite, sembrerebbe piuttosto ragionevole ricorrere ad un distinguo - che non entri necessariamente nella valutazione della sussistenza, o meno, della *vitalità* degli elementi "originari" commerciali del bene stesso (22) - in base al quale si dovrebbero (finalmente) poter avere due effetti diversi sull'esito della conseguente qualificazione giuridica dei materiali in oggetto.

Nel caso in cui, **prima** della "utilizzazione" di tali materiali, si rendano indispensabili dei "veri e propri" *trattamenti preliminari di recupero* - per attribuir loro le debite caratteristiche od eliminare certe pericolosità -, non c'è dubbio che si debbano necessariamente qualificare (23) come un *rifiuto*!

Al contrario, però, se tali materiali - di per sé e quindi **fin dall'inizio** - **possiedono già** (24) tutte le caratteristiche merceologiche, di sicurezza, di tutela ambientale, e quant'altro richiesto, per essere **utilizzati direttamente così come tali**, senza il bisogno di preventivi trattamenti di recupero (25) o di procedimenti tecnologici di rilievo (26) (proprio come si farebbe con una qualsiasi materia prima vergine), perché mai dovremmo continuare, *ostina-*

(20) Magari dopo la predetta attenta indagine di mercato.

(21) Si badi bene, non un ri-utilizzo, e neppure una nuova utilizzazione, bensì semplicemente una utilizzazione; in quanto quel residuo di lavorazione non esisteva come tale prima della sua formazione (che è una conseguenza della lavorazione da cui proviene), cos'è che, in alcuni casi, è improprio parlare di ri-utilizzo: quel residuo non era mai stato utilizzato prima di quel momento, in quanto non esisteva come tale; erano state utilizzate le materie prime e/o i prodotti dal cui impiego questo deriva!!

(22) Concetto tratto da www.dirittoambiente.com - rubrica domande risposte - a cura del dott. Maurizio Santoloci, Magistrato, Vice Presidente nazionale WWF Italia, Presidente onorario A.N.E.A.; Apprezzando tale discriminazione (fra materie prime e rifiuti) certamente valido per alcune tipologie di rifiuti, sembra - a nostro avviso - necessario riconoscere come tale criterio non possa essere sempre risolutivo per tutte le fattispecie di materiali residuati cui ci si può trovar di fronte.

(23) Si noti come, coerentemente, si sia evitata la dizione: ... si debba continuare a qualificarli come rifiuti..., non essendo affatto scontato che tali materiali lo siano mai stati!!

(24) E quindi risponde a quei criteri OCSE che in seguito vengono indicati.

(25) GIAMPIETRO PASQUALE, *Rifiuto e non rifiuto tra storia, cronaca e attualità*, Ambiente, Ipsoa, 1998, n. 7, pag. 541;

(26) ALBERTAZZI BERNARDINO, *Le procedure semplificate in materia di rifiuti: una novità che stenta a decollare*, "Rivista Giuridica dell'Ambiente", Giuffrè, 1998, pag. 633.

tamente, a considerarli e qualificarli come rifiuto?? Quale ne sarebbe il vantaggio reale per la comunità e per l'ambiente?? (27).

L'uomo della strada (che ci perdonerà per questo rilevante impegno cui lo sottoponiamo), nel caso in cui gli venisse negata una tale facoltà, a ragion veduta potrebbe (ad es.) chiedersi: *"chi estrae del marmo, in blocchi, da una cava e poi lo cede ad altri se ne è voluto disfare, oppure ha semplicemente inteso venderlo?"*. In maniera del tutto analoga, lo stesso imprenditore, potrebbe chiedersi se la società che provvede (vogliamo esagerare!!) alla lavorazione del *petrolio greggio* debba considerare come un *"disfarsi"* la cessione, ad altre società, dei "preziosi" sottoprodotti (scarti della prima lavorazione) a noi tutti ben noti !! Preferiamo non fornire risposte, anche perché - in tutta evidenza - si tratta di interrogativi volutamente provocatori; optando, piuttosto, per evidenziare quella che, di fatto, sembra essere una *esigenza di libertà*:

«Trovandoci di fronte ad un certo materiale che "viene alla luce" come *residuo* di una lavorazione, nel caso in cui - di fatto e di per sé - questo possieda già tutti gli elementi tipici ed idonei (nessuno escluso) per poter essere considerato una *materia prima* (o un *prodotto*, una *merce*, ecc.) nei confronti di un altro ciclo produttivo, dovrebbe poter essere più che lecita e universalmente riconosciuta - al detentore dello stesso - la facoltà, e quindi la *libertà*, di decidere di **venderlo**, senza alcuno "sconto" riguardo all'assoggettamento a momenti di sorveglianza e controllo, ma anche senza l'incombente timore di vedersi scambiare tale azione (o meglio: *operazione commerciale*) per un presunto intento di volersene *disfare*.

Purtroppo, come già detto, non sempre la logica dei fatti viene sufficientemente supportata da chiare regole, così che la nostra - per quanto ragionevole - rimane solo una opinione; e mentre **molti** (29) commentatori del giure (*Pasquale Giampietro, Paola Ficco, Maurizio Santoloci, Gianfranco Amendola, Bernardino Albertazzi, M. Pernice, S. Beltrame*, ecc.) sono d'accordo sul fatto che il "prodotto" derivante dalle *attività di recupero* (30) è una *merce* a tutti gli effetti (avendo acquistato le stesse caratteristiche merceologiche e di sicurezza tipiche di qualunque analoga materia prima ver-

(27) In "disparte" continuiamo a porci ancora una serie di interrogativi: Siamo proprio certi che la scelta del sottoporre tutto e tutti alla "disciplina rifiuti" sia l'unico deterrente contro gli abusi e gli oltraggi all'ambiente ?? Chi mai ha detto che il considerare tali residui come situati al di fuori della normativa sui rifiuti equivalga a liberalizzarne qualsiasi tipo di uso, anche a scapito dell'ambiente?? Non esistono forse tantissime materie prime vergini che sono "potenzialmente" molto più pericolose di alcuni innocui scarti di lavorazione?? L'utilizzazione delle materie prime vergini pericolose non è forse ugualmente sottoposta - in qualche modo - a controlli e vigilanza, senza che sia necessario qualificarle come rifiuti??

(28) Che per utilizzarlo lo debbano segare, frantumare, polverizzare, o quant'altro . . .

(29) PASQUALE GIAMPIETRO, *La sostanza ottenuta dal recupero è merce (non più rifiuto)*, in "Ambiente", 2000, n. 11, pag. 1036.

(30) di quei rifiuti che, dal luogo di produzione, vengono avviati agli appositi impianti a ciò adibiti.

gine), sono **pochi**, viceversa, quelli che avvalorano - a spada tratta - la sussistenza di condizioni certe per poter considerare i *materiali residuali di produzione o consumo* direttamente come dei "non rifiuti".

È sicuramente giusta l'osservazione (31) secondo cui la discussione sull'*utilizzazione diretta* dei predetti *residui* è rilevante solo in relazione ad ipotesi "eccezionali"; quindi "minoritarie" rispetto ai casi "normali", in cui la qualificazione dei residui *de quibus* come rifiuti (recuperabili o meno) non genera nessun tipo di problema e non solleva alcuna eccezione. Ciò nonostante, una sorta di "tutela delle posizioni minoritarie" (32) ci assale e ci spinge a sottolineare il fatto che appena si tenta di intraprendere tale cammino (33), subito si denota una "levata di scudi" - a volte eccessiva - a tutela dell'ambiente e della salute; come se il reimpiego (che noi continuiamo a chiamare: *utilizzazione*) di una sostanza residuale - effettuato al di fuori dell'ambito della normativa dei rifiuti - fosse sistematicamente ed irrimediabilmente un modo per arrecare danno alla comunità ed all'ambiente!! E questo genere di *reazione esasperata* non ce la stiamo certo inventando!! D'altronde non è un mistero che :

a) la Corte di Giustizia Europea tenda ad estendere il più possibile la nozione di rifiuto ritenendolo, per sua natura, una merce che necessita di cautele particolari durante la sua gestione e che può creare danni alla salute pubblica ed all'ambiente (34);

b) lo scopo precipuo della "direttiva rifiuti" sia quello di garantire che il trattamento dei rifiuti persegua la tutela dell'ambiente, piuttosto che il fine di istituire una libera circolazione dei rifiuti... affinché i provvedimenti di sorveglianza e controllo possano essere applicati al più ampio gruppo possibile di sostanze, prodotti e materiali residui (35).

Allo stesso modo, però, non è certamente un segreto che qualsiasi genere di *estremismo* (a destra, a manca, sotto, sopra, di lato, di traverso, davanti, di dietro, e chi più ne ha ne metta) sia e resti una posizione alquanto discutibile ed irragionevole. Ad esempio (riguardo al *sub - b -*), a nostro sommo avviso, il voler effettuare una *utilizzazione diretta* dei *residui* di cui trattasi non implica e non persegue affatto *l'istituzione* di una "libera circolazione di rifiuti" (36), bensì nasce dall'esigenza di salvaguardare, e si prefigge di evitare che si ostacoli, la *continuazione* di una "libera cir-

(31) ONIDA MARCO, *La difficoltà dell'Italia ad adeguarsi alla nozione comunitaria di rifiuto*, "Ambiente", Ipsa, 1997, n. 11, pag. 911.

(32) A ben vedere, chissà poi se, in un regime di chiarezza e serena praticabilità della strada inizialmente richiamata, la compagine degli aderenti continuerebbe a potersi qualificare come componente minoritaria??

(33) La nostra strada tortuosa e scoscesa

(34) DIANI CLAUDIO, *Rifiuti alimentari: archiviazione del Gip per "oscurità" della legge?*, "Ambiente", Ipsa, 2001, n. 6, pag. 578.

(35) AMENDOLA GIANFRANCO, *Rifiuto, disfarsi, recupero e smaltimento, problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti*, in "Rivista Giuridica dell'Ambiente", 1998, pagg. 193 ss.

(36) Questa ci sembra una lettura di strette vedute.

colazione di merci”; che è cosa ben diversa e non certo qualificabile aprioristicamente come *anti-ambientalista*!!! Dobbiamo, in seconda istanza, riconoscere e rimarcare (sempre con riguardo al *sub - b* - ma con valenza estensibile anche al *sub - a*-) come tale presa di posizione sia del tutto “legittima” e condivisibile solo e soltanto quando ci siano effettivamente dei rifiuti da “trattare” (**presupposto n° 1**), o quando ci siano elementi che costituiscono valido fondamento per il ragionevole dubbio di un possibile nocimento all’ambiente e/o alla comunità dei consociati (**presupposto n° 2**)!! Non certamente, però, in assenza di questi presupposti; tanto necessari quanto indispensabili a giustificare una tale rigidità normativa, e senza i quali la legittimità poc’anzi dichiarata - sempre a nostro avviso - si trasforma in illegittimità o, quantomeno, in un *illogico* “eccesso di cautela”, probabile conseguenza di un vero e proprio “retaggio” che ci trasciniamo dietro - a causa della *scellerata condotta* di qualcuno - per ragioni, purtroppo, affatto infondate (nessuno ha nostalgia di disastri ambientali!!).

Come ulteriore dato di fatto ci preme evidenziare che nella popolazione esiste una innata diffidenza verso chi recupera (smaltisce, o comunque “maneggia”) rifiuti, in quanto al “rifiuto” si abbina un’ *immagine negativa* (37), che risulta tanto “contagiosa” da trasmettersi dal materiale trattato o detenuto al detentore dello stesso; ancor più se questi maneggia rifiuti “per mestiere”. Tutto ciò è un vero assurdo e, a nostro avviso, occorre valutare bene se la forzosa tendenza a dilatare sempre più la nozione di rifiuto (38) ed a ricorrere ad “eccessi di cautela” non comporti - oltre ed insieme alla tutela ambientale - anche qualche indesiderato *effetto collaterale*, consistente nel non riuscire a riguadagnare mai più la fiducia della comunità verso chi, in buona fede e seriamente (oltre che attentamente controllato !!!) voglia semplicemente “sprecare il meno possibile” di quel materiale che, se trattato nelle debite maniere, non è affatto scontato vada a costituire “per forza” una minaccia per l’ambiente e la salute dell’uomo.

Proprio in ragione della predetta situazione di sfiducia non ci sembra accettabile che un “retaggio” (pur se fondato su precedenti concreti disastrosi e notori) determini l’instaurarsi di una “regola generale”, causata dalla spregiudicata condotta di “pochi” ma valevole sempre e comunque “per tutti”; regola che risulta, di fatto, ingiustamente ed eccessivamente punitiva (39) per coloro che hanno le migliori intenzioni di economizzare, in termini di tempo e materiali, rispettando contemporaneamente l’ambiente ed i propri consimili. Le situazioni in cui si possa avere effettivamente una *utilizzazione diretta di residui*, senza effetti deleteri, potranno anche essere rare, potranno essere una minoranza, ma esistono e non sembra corretto che vengano

(37) ONIDA MARCO, La Corte di Giustizia interviene sulla nozione di rifiuto, Ambiente, Ipsoa, 2000, n. 10, pag. 957;

(38) Per dichiarati e legittimi motivi di tutela dell’ambiente.

(39) In termini di perdite di tempo e complicità burocratiche.

penalizzate da "eredità negative", le quali possono - in qualche modo - essere riscattate; possono, soprattutto, essere affrontate e non ineluttabilmente "subite". Oltre a ciò si deve rilevare come il lasciar consolidare in maniera "sproporzionata" (40) questa mentalità "eccessivamente cautelativa" (in ragione del fatto che - ribadiamo - un *eccesso* è sempre un *eccesso*, sia esso positivo che negativo) si traduce, di fatto, in un ostacolo allo snellimento ed alla razionalizzazione di certi sistemi di mercato. Ove non si provveda al riguardo corriamo il rischio (parallelo e coesistente a quello di un degrado ambientale) che tali iniziative di *utilizzazione diretta di residui*, nonostante siano funzionali a ridurre degli sprechi (anche di tempo), rimangano - molto spesso e purtroppo - imbrigliate in pastoie che, cautelativamente, vengono imposte come "ancore di salvaguardia" per la comunità; con l'effetto - tanto indesiderato quanto concreto e visibile - di rallentare e complicare tutto, in netta antitesi con l'evidenza di trovarsi in un mondo in cui i rifiuti (*rectius*: gli scarti) continuano ad aumentare, ed in cui il *recupero* - così come il *riutilizzo diretto* - degli stessi è perfettamente in linea con una strategia aziendale volta alla sostenibilità (41). Viceversa l'intervento auspicato dovrebbe portarci al punto in cui l'immagine legata ai rifiuti (e, noi aggiungiamo, dei *residui* in genere), oggi reputata negativa, divenga elemento di competitività per le imprese che, nel pieno rispetto della legittimità, intendano cimentarsi in questa attività.

Tutto questo a condizione che siano disponibili regole chiare ed una **interpretazione univoca** al riguardo.

Concludendo questa sezione, con le parole di una autorevole ed attenta commentatrice (42), ripetiamo - condividendolo pienamente - che: "*Non si può combattere il malaffare facendoci credere che tutto è rifiuto. Non è vero. Il rifiuto è una risorsa messa nel posto sbagliato. Diamogli la giusta collocazione, sfrondiamo il sistema da norme farraginose (che, come tali, non servono), andiamo al confronto politico con la UE e ne guadagnerà la salute e l'ambiente di tutti (avremo sicuramente meno rifiuti)*".

6 - Semplificazione o cautela?

Che dire, poi, del contrasto normativo determinato dalla rigidità sopra esposta? In un ordinamento che *impone* la «*semplificazione amministrativa*», *persegue* una "selvaggia" «*sburocratizzazione*», *scommette* sullo «*sportello unico per le attività produttive*», tende a risolvere preventivamente i problemi dell'imprenditore, appare veramente strano che - nella realtà economica di tutti i giorni - si imponga a quest'ultimo (43) di seguire sempre e comunque

(40) La giusta dose è sempre e comunque accettata da chiunque!!

(41) ONIDA MARCO, *La Corte di Giustizia interviene sulla nozione di rifiuto*, "Ambiente", Ipsoa, 2000, n. 10, pag. 957.

(42) FICCO PAOLA, *Il progetto di "restyling" del Dm 5 febbraio 1998*, in "Reteambiente - commenti e sintesi - Rifiuti", 3 marzo 2000.

l'iter burocratico tipico della normativa vigente in materia di gestione rifiuti (formulari, registri di carico e scarico, MUD, ecc.) anche se i materiali che questi detiene hanno le caratteristiche delle materie prime. Chiunque dovrebbe sentire... *odor di contraddizione*, ma, forse, nella "cucina" del legislatore i "sapori contrastanti" sono quelli che impreziosiscono i piatti migliori.

A tale *illogicità* consegue una "scarsa tranquillità" di chi, tentando l'*utilizzazione diretta*, si espone alle sanzioni previste dalla "disciplina rifiuti", tanto da far apparire enorme il rischio di tale cammino e condurre l'interessato ad adeguarsi, tanto pedissequamente quanto ingiustamente, ad una logica che di logico ha poco o nulla.

L'alternativa più cautelativa che residua, da quanto finora esposto, consiste nel permanere nella situazione di chi è "*sempre un passo indietro*" e che, nel dubbio di incorrere in una violazione di legge e nelle relative sanzioni, preferisce affidarsi a delle lungaggini meno economiche (sia in termini di tempo che di costo), ma più tranquillizzanti, che evitano di doversi rigirare nel letto con l'*amletico* dubbio anzidetto.

7. Si contano i favorevoli

Nell'attuale realtà dei fatti, purtroppo, si contano e si rivelano "di più" quelli che avversano l'*utilizzazione diretta* dei *residui* (come merci e quindi al di fuori dell'ambito di applicazione della disciplina vigente in materia di rifiuti) rispetto a quelli che la incoraggiano (o perlomeno non la escludono !!!). Fra questi ultimi, come predetto, troviamo il Ministero dell'Ambiente (del precedente Governo) che con la Circolare del 28 giugno 1999 ha statuito:

- *i materiali, le sostanze e gli oggetti originati da cicli produttivi o di pre-consumo, dei quali il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi e che quindi non conferisca a sistemi di raccolta o trasporto dei rifiuti, di gestione di rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, purché abbiano le caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal D.M. 5 febbraio 1998 e siano direttamente destinate in «modo oggettivo» ed effettivo all'impiego in un ciclo produttivo, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti; questo a condizione che tale destinazione trovi espressione in fatti oggettivi che richiedono, caso per caso, una ragionevole valutazione - in applicazione della generale disciplina dei rifiuti e dei principi indicati dalle sentenze della Corte di Giustizia - soprattutto di quei comportamenti del detentore che risultino incompatibili con l'effettiva destinazione di un bene alla sua funzione originaria o all'impiego diretto senza alcuna attività di recupero dei rifiuti.*

- *non sono sottoposti altresì al regime dei rifiuti i beni di consumo dei quali il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi,*

(43) Parliamo di quel detentore che vuole determinatamente, oggettivamente e concretamente procedere alla utilizzazione diretta di un residuo in un diverso ciclo produttivo, come fosse una merce o un prodotto qualsiasi, avendo tutte le precipe caratteristiche.

in quanto possono essere utilizzati e siano effettivamente utilizzati per la loro funzione originaria.

Il Ministero, pertanto, precisa come occorra una verifica oggettiva del fatto che i materiali residuali - per non essere considerati rifiuti e poter, in tal modo, essere riutilizzati direttamente come *merce* - vengano destinati direttamente ed effettivamente ad un *nuovo utilizzo* in un ciclo produttivo (per noi una: *prima utilizzazione*). Un modo per dare attuazione o agevolare una tale verifica può consistere nel tenere in debito conto i **criteri** (interrogativi) che, in un documento OCSE (44), vengono indicati come *utili* al fine di individuare ed accertare, caso per caso, l'**intenzione** del detentore di destinare una determinata sostanza ad un certo impiego oppure di disfar-sene:

- a) Il materiale è prodotto *intenzionalmente*?
- b) La produzione del materiale è soggetta a *controllo di qualità*?
- c) Il materiale è conforme alle specificazioni o norme riconosciute a livello nazionale e internazionale?
- d) Il materiale è fabbricato per venire incontro ad una domanda di mercato?
- e) Il valore economico complessivo del materiale è negativo?
- f) E' richiesto un **trattamento ulteriore** prima che il materiale possa venire utilizzato direttamente in applicazioni manifatturiere commerciali?
- g) Questa lavorazione è limitata a riparazioni minori?
- h) Il materiale è ancora idoneo ad un uso a cui sia stato originariamente destinato?
- i) Il materiale può essere impiegato per un altro scopo come materiale sostitutivo?
- j) L'uso del materiale presenta una compatibilità ambientale analoga a quella di un prodotto primario?
- k) Il materiale verrà effettivamente impiegato in un processo di produzione?
- l) Il materiale ha un uso determinato?
- m) L'uso del materiale in un processo di produzione causa rischi maggiori per la salute umana o per l'ambiente rispetto all'uso della materia prima corrispondente?
- n) Il materiale è ormai estraneo ad un ciclo commerciale normale o non ha più un'utilizzazione normale?
- o) Il materiale può essere utilizzato nella sua forma attuale o allo stesso modo come materia prima senza essere soggetto ad operazioni di recupero?

(44) BIANCHI ROBERTA, *Per la Corte di Giustizia il produttore recupera il suo rifiuto*, "Ambiente", Ipsa, 1998, n. 4, pag. 347; dove ci si riferisce al "Discussion Paper on guidance for distinguishing waste from non-waste, del Waste Management Policy Group dell' OCSE, ENV/EPOC/WMP.

p) Il materiale può essere utilizzato solo dopo essere stato sottoposto ad un'operazione di recupero?

In alcuni casi - seguendo *passo dopo passo* questi criteri di individuazione ed attuando quanto stabilito con la citata circolare ministeriale - si potrebbero sicuramente individuare dei *materiali residuali di produzione o consumo* da considerare direttamente come *merce*.

Il citato Dicastero non è la sola fonte da cui emerge una tale lettura possibilista. Fra i giuristi anche Pasquale Giampietro sottolinea come il D.M. 5 febbraio 1998 riconduca nel campo di applicazione della normativa sui rifiuti alcuni *residui* che, invece, essendo **"riutilizzabili tal quali"** (senza alcuna operazione di cui all'allegato C del D.Lgs. n. 22/97) fuoriescono dalla definizione stessa di rifiuto (45) per l'assenza del requisito essenziale costituito dal "volersene *disfare*"; requisito che (per tale autore, ma non per altri!!!!) deve essere inteso nel senso di *affidamento* del materiale ad una operazione di *gestione rifiuti* (considerata come smaltimento o recupero). In sintesi, il noto commentatore sostiene che "se non viene attuata alcuna *operazione tecnica tipizzata di recupero* sul rifiuto e questo - ciò nonostante - può essere *riutilizzato tal quale* in un ciclo produttivo, si tratta di una **merce**, ovvero di un **non rifiuto**" (46); tutto ciò in quanto: *"...qualora il residuo venga riutilizzato senza operazioni di recupero ex allegato C) al D.Lgs. 22/97, viene a mancare la condizione costitutiva della categoria del rifiuto e pertanto esso va qualificato giuridicamente come merce, prodotto..."*, ed anche: *"...se vi è riutilizzo senza recupero, in senso tecnico, per l'ordinamento comunitario non si ha "rifiuto" ma "merce"."* (47)

Sempre in ambito dottrinario aderisce a questo filone - in maniera meno marcata ma comunque efficace - Bernardino Albertazzi (48), il quale precisa che le tipologie dei residui considerabili *"non rifiuti"* dovranno però essere individuate «caso per caso» e ci ricorda come nella prima versione (49) del (l'odierno) D.M. 5 febbraio 1998 fosse stata inserita la categoria delle *"materie prime equivalenti"*; le quali avevano (o meglio avrebbero avuto) come *dato comune* quello di essere ottenute da *attività di "recupero diretto"* (inserimento del rifiuto in un ciclo di produzione nuovo senza sottoporlo ad alcun tipo di modificazione chimica o fisica), oppure da *"operazioni non comportanti l'utilizzo di procedimenti tecnologici di rilievo"* (quali la separazione, il lavaggio, la riduzione volumetrica, la frantumazione, ecc.), tanto da

(45) GIAMPIETRO PASQUALE, *Osservazioni minime sul recupero dei rifiuti non pericolosi*, "Ambiente", Ipsoa, 1998, n. 6, pag. 467.

(46) GIAMPIETRO PASQUALE, *Rifiuto e non rifiuto tra storia, cronaca e attualità*, "Ambiente", Ipsoa, 1998, n. 7, pag. 541.

(47) GIAMPIETRO PASQUALE, *«Interpretazione autentica» della nozione di rifiuto: ultima (?) versione...*, "Ambiente", Ipsoa, 1999, n. 10, pag. 998.

(48) ALBERTAZZI BERNARDINO, *Le procedure semplificate in materia di rifiuti: una novità che stenta a decollare*, "Rivista Giuridica dell'Ambiente", Giuffrè, 1998, pag. 633.

(49) Quella subito revisionata prima della pubblicazione in Gazzetta.

non essere qualificabili come *rifiuti* bensì come **materie prime** (equivalenti).

Premettendo tutte le nostre perplessità sul vantaggio e la sensatezza di utilizzare tale binomio, condividiamo, comunque, quanto riportato da questo giurista, nel contesto del lavoro richiamato in nota (da considerarsi ampiamente esaustivo in materia), riguardo all'attività di *recupero diretto*. Attività che - saggiamente - viene vista come nient'altro che un'operazione di **utilizzo tal quale** di un residuo generato da attività di produzione o di consumo, tanto che - aggiungiamo noi - vale la pena di qualificarlo direttamente con quest'ultimo trinomio in vece del (poco felice) binomio precedentemente indicato.

Pare giusto citare, in ultimo - ma non certo per importanza !! -, Gianfranco Amendola (50) il quale, dopo aver indicato "di regola" i residui derivanti da processo di produzione come *rifiuti*, "non esclude" - in via residuale - come sia corretto poter ritenere che non vi sia alcuna produzione di "rifiuti" (di cui, poi, ci si debba *disfare*) qualora venga previsto - senza alcuna operazione di trasformazione - un loro diretto utilizzo nello "stesso" (51) ciclo di produzione; in quanto ciò implica l'assenza di rischi di inquinamento esterno. Non possiamo non evidenziare come lo stesso autore esemplifichi tale fattispecie "residuale" ricorrendo al caso del Governo olandese - nel procedimento sfociato nella sentenza 25 giugno 1997 - secondo cui "*sfugge alla nozione di rifiuto solo quel residuo ceduto direttamente, senza alcun pretrattamento, dal produttore alla persona che deve riutilizzarlo, a condizione che vi sia totale riutilizzo in un processo di produzione non qualificabile né come processo di recupero né come processo di smaltimento; portando come esempio: i gusci d'uovo macinati, riutilizzati tal quali come fertilizzanti*". Queste considerazioni non possono che trovarci del tutto e perfettamente concordi, sia sulla ragionevolezza che sull'effetto benefico che, a tutti i livelli, ne scaturisce!!

8. La "soluzione" del D.M. 5 febbraio 1998

È espressione di una nostra autonoma riflessione l'affermazione secondo cui sia lo stesso D.M. 5 febbraio 1998 a dimostrare (ovviamente in maniera implicita!!!) che certi residui, a determinate condizioni, non sono affatto rifiuti. Chiunque, d'altronde, può constatare - in tutta evidenza - come, in detto regolamento, venga esplicitamente previsto che le attività, i procedimenti ed i metodi (di riciclaggio e di recupero) di cui al proprio art. 3 debbano essere tali da "garantire" l'ottenimento di **prodotti, materie prime, o**

(50) AMENDOLA GIANFRANCO, *Rifiuto, disfarsi, recupero e smaltimento, problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti*, in "Rivista Giuridica dell'Ambiente", 1998, pagg. 193 ss.

(51) E questa è la limitazione che non condividiamo!!!

materie prime secondarie (52), con “*caratteristiche merceologiche conformi alla normativa tecnica di settore, o comunque, nelle forme usualmente commercializzate*”, e “*senza che presentino caratteristiche di pericolo superiori a quelle dei prodotti e delle materie ottenute dalla lavorazione di materie prime vergini*”. Questi materiali, ottenuti dai procedimenti di recupero, sono quindi divenuti, in tal modo e per tali ragioni, dei “**non rifiuti**” (53); tanto da potersi considerare **merce** a tutti gli effetti. Ribadiamo che possono considerarsi **merce in quanto** sono stati sottoposti ad una *operazione tecnica tipizzata di recupero* (54) che ha conferito loro certe *caratteristiche e garanzie*, che prima (come scarti *tal quali*) **non avevano!!** È evidente che “*a far la differenza*” sono le **acquisite caratteristiche merceologiche conformi...** e anche le citate (chiamiamole) **garanzie di sicurezza** per l’ambiente e la salute; non certo il fatto che siano stati sottoposti a pretrattamenti, in quanto non ha pregio tale “*sottoposizione*” di per sé, bensì *ciò che*, tramite questa, *si ottiene*.

Ora vorremmo far notare che, se è corretto considerare come “non rifiuti” i prodotti che si originano dalle operazioni di recupero di rifiuti, **sol perché hanno acquisito** (e devono giustamente avere) *caratteristiche merceologiche conformi alla normativa tecnica di settore, o comunque, si presentano nelle forme usualmente commercializzate*, per quale recondita ragione o intrigo arcano non si potrebbe dire altrettanto di quei **residui** che (derivando ovviamente da un ciclo produttivo o da quant’altro ...) si trovano **già** - tal quali e quindi senza bisogno di alcun trattamento di recupero - nelle condizioni di avere *caratteristiche merceologiche* equivalenti a quelle delle materie prime vergini ed offrano oltretutto le stesse *garanzia* di sicurezza e tutela ambientale?

A nostro avviso non esiste alcuna motivata ragione - né tecnica, né giuridica - per continuare a sostenere che tali **residui** - direttamente *utilizzabili*, senza ulteriori operazioni di trattamento/recupero - debbano considerarsi dei **rifiuti**; in quanto è semplicemente incoerente che, a parità di caratteristiche merceologiche e di sicurezza, due tipologie di materiali - praticamente identiche - siano destinate a seguire due sorti distinte e ad essere assoggettate a due normative così diverse: una la *legge del mercato*, l’altra la *legge sulla gestione rifiuti!!*

(52) Per questo aspetto si rimanda a ALBERTAZZI BERNARDINO, *Le procedure semplificate in materia di rifiuti: una novità che stenta a decollare*, “Rivista Giuridica dell’Ambiente”, Giuffrè, 1998, pag. 669.

(53) GIAMPIETRO PASQUALE, *Rifiuto e non rifiuto tra storia, cronaca e attualità*, “Ambiente”, Ipsoa, 1998, n. 7, pag. 541.

(54) GIAMPIETRO PASQUALE, *op. cit.*, pag. 548.

9. Limiti e dubbi sulla soluzione individuata

A questo punto le condizioni per "dar seguito" alle predette conclusioni, all'apparenza, ci sono tutte (o quasi)!! Dottrina autorevole (per quanto non maggioritaria) ed indicazioni ministeriali contenute in una Circolare che, oltretutto, è già passata - con esito favorevole - al vaglio della Magistratura. Tutto ciò, in realtà, non è a ogni buon conto sufficiente! Sofferamoci un attimo, per rendersene conto, su due occasioni in cui "il Giudice italiano" non ha considerato come *rifiuti* degli scarti di lavorazione (**1° caso** - Sentenza del Tribunale di Verbania del 19 luglio 2000; **2° caso** - Ordinanza di archiviazione del Giudice per la Indagini Preliminari del Tribunale di Perugia nel procedimento n. 4518/97 R.G., notizia di reato n. 14389/97 R.GIP) per vedere da vicino che cosa è realmente successo (prima, durante e dopo). Nel primo caso (55) il Tribunale ha riconosciuto il rottame di ottone derivante dalla tornitura di barre - quindi *truciolo* di ottone destinato e trasportato fin presso una fonderia per essere *direttamente* fuso per la formazione di nuove barre metalliche - come "non rifiuto" e quindi come "merce" (56). Nel secondo caso (57) il G.I.P. del Tribunale di Perugia ha disposto - per *manca di chiarezza normativa in materia* - l'archiviazione del procedimento avviatosi a carico di alcune industrie dolciarie che avevano conferito direttamente ad allevatori di bovini degli scarti alimentari (*scarti di cioccolata, rottami di pasta alimentare, scarti di prodotti da forno, prodotti vicini alla scadenza... ecc.*) considerandoli come "prodotti" per l'alimentazione del bestiame e non come "rifiuti" (58).

Tralasciando qualsiasi valutazione dell'esito di questo secondo caso (certamente non ideale come *archetipo* legittimo di *utilizzazione diretta* dei materiali di cui trattasi !!), potremmo avere l'impressione epidermica di trovarci di fronte ad un vero e proprio imprimatur della Magistratura; ma ciò rispecchia solo quanto è visibile su di una delle due facce della "medaglia" che stiamo esaminando. Guardando l'altra, occorre rilevare - per quanto riguarda il caso di Verbania - come lo stesso autore (59), che ha commen-

(55) PRATI LUCA, *Materia prima secondaria e rifiuto: la circolare del Ministero arriva in tribunale*, "Ambiente", Ipsoa, 2001, n. 3, pag. 266.

(56) Tant'è che il Giudice di primo grado, in tal caso, ha annullato il verbale di accertamento e contestazione di violazione all'art. 52.3 del D. Lgs. 22/97 elevato dai carabinieri del N.O.E., ad una società di Ornavasso (VB), per aver effettuato il trasporto di tali materiali senza i formulari previsti dalla disciplina vigente in materia di gestione rifiuti; condannando - fra l'altro - la Provincia del Verbano Cusio Ossola alla integrale rifusione delle spese del procedimento in favore della società (che, giustamente, aveva promosso ricorso in opposizione all'ordinanza ingiunzione con cui le veniva ingiunto il pagamento della sanzione immotivatamente comminata).

(57) DIANI CLAUDIO, *Rifiuti alimentari: archiviazione del Gip per "oscurità" della legge?*, "Ambiente", Ipsoa, 2001, n. 6, pag. 578.

(58) Fondando tale decisione, fra l'altro, sul fatto che: ci possono essere dei "residui" da doversi considerare come "beni" che conservano le caratteristiche dei prodotti da cui si originano e che restano "prodotti", seppur vengano destinati ad un mercato differente rispetto a quello primario e fisiologico del bene iniziale.

(59) PRATI LUCA, *Materia prima secondaria e rifiuto: la circolare del Ministero arriva in tribunale*, "Ambiente", Ipsoa, 2001, n. 3, pag. 266

tato la menzionata sentenza, condividendola nella sostanza, tragga le proprie conclusioni coniugandole al *condizionale* e sostenendo che la Circolare, ripresa dal Giudice di primo grado, "dovrebbe" portare - in combinato disposto con gli allegati al D.M. 5 febbraio 1998 - ad escludere tali materiali (60) dalla disciplina dei rifiuti; giungendo perfino ad esprimersi con un significativo: ". . . sempre che (la circolare) sia ritenuta coerente con il sistema legale che è volta ad interpretare . . .".

Sbirciando ancora nel "rovescio" della medaglia osserviamo che - per il secondo caso - l'autore (61) del commento a tale decisione del GIP di Perugia vi si rivolge, addirittura, in toni sostanzialmente rigorosi (62), elencando una serie di elementi (che indeboliscono fortemente, *colpo dopo colpo*, qualsiasi nostra eventuale certezza) e ricordando come:

- la Commissione Europea abbia:

a) a suo tempo avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per aver escluso gli scarti alimentari dalla normativa sui rifiuti (con dovuto ripensamento e rettifica italiana del D. Lgs. n. 22/97);

b) ricordato (rispondendo ad un quesito dell'Avv. Roberta Bianchi del Foro di Parma) come: «*il fatto che un oggetto o una sostanza ricada nell'ambito di applicazione della direttiva 96/25/CE sulla circolazione dei mangimi* (in cui certi scarti alimentari vengono considerati come materia prima per mangimi), *non significa che la stessa sostanza o materiale non possa contemporaneamente ricadere nell'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE sui rifiuti, qualora si verificano le condizioni di cui all'art. 1 di tale direttiva... omissis...*»

c) ribadito (nel contesto di cui alla lettera b) che il compito di dare una interpretazione autentica al diritto comunitario è prerogativa della Corte di Giustizia Europea;

d) adottato - in data 28 marzo 2001 (63) - la decisione di inviare all'Italia un **parere motivato** in materia di *scarti alimentari*, con l'obbligo per il nostro Stato di conformarsi entro 60 giorni, pena la sanzione dell'inadempienza da parte della Corte di Giustizia Europea.

(60) *Trucoli di ottone* direttamente adottati alla fusione.

(61) DIANI CLAUDIO, *Rifiuti alimentari: archiviazione del Gip per "oscurità" della legge?*, "Ambiente", Ipsoa, 2001, n. 6, pag. 578.

(62) Che, in certa misura, condividiamo.

(63) Riguardo ad un documento italiano, approvato, a seguito della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, nella seduta del 23 aprile 1998, con il titolo "Indicazioni regionali sul D.Lgs. n. 22/1997 in materia di rifiuti" contenente la raccomandazione a ciascuna regione di conformarsi agli indirizzi condivisi e di adottare l'atto, allo scopo di garantire l'uniformità di applicazione del decreto, in attesa di una eventuale adozione di un atto di indirizzo nazionale volto ad escludere gli scarti alimentari dal regime dei rifiuti; a seguito del quale alcune regioni - Piemonte, Marche, Sardegna, Emilia Romagna, Veneto ed Umbria - hanno adottato delibere vincolanti in tal senso.

• la Corte di Giustizia Europea (V sezione, 15 giugno 2000 - proc. C-418/97 e C-419/970) abbia confermato:

a) che il termine "**disfarsi**" debba essere interpretato tenendo conto delle **finalità** proprie della direttiva 75/442/CEE, la quale mira ad un **elevato livello di tutela ambientale** ed è fondata, in particolare, sui principi della **precauzione e dell'azione preventiva**;

b) che la *nozione di rifiuto* non può essere interpretata in modo restrittivo, perché la "direttiva rifiuti" prevede che *ogni regolamento in materia di smaltimento rifiuti deve essenzialmente mirare alla protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti*;

c) la **non conformità** di qualunque disciplina nazionale che "escluda a priori" uno scarto di produzione dalla nozione di rifiuto;

d) che anche nei casi in cui, con norme "severissime" si volesse escludere una sostanza dalla classificazione di rifiuto (perché, ad esempio, non subisce alcuna fase di trattamento) ciò **non** potrà impedire di ricondurre, successivamente, tale sostanza nell'ambito dei rifiuti qualora questa, di fatto, ne abbia tutte le caratteristiche;

e) l'identificazione - sulla base di indizi probatori - del **potere di valutazione** del giudice nazionale, da esercitare, caso per caso, sulla base di principi di diritto sostanziale, fissati dalle prescrizioni comunitarie

Quale (triste) conferma di queste ultime indicazioni (demolitorie di qualsiasi certezza) possiamo ricordare (64) che, dopo il rituale "*parere motivato*", la lettera di messa in mora inviata all'Italia l'11 aprile 2001, la Commissione UE - a fronte dell'assenza di risposte al riguardo - ha ufficialmente avviato, in data 26 luglio 2001, la **procedura d'infrazione** (prevista dall'articolo 228 del Trattato) che porterà l'Italia (65) davanti alla Corte di giustizia europea per non aver rispettato le disposizioni della direttiva-quadro sui rifiuti: la 75/442/CEE. In particolare i riflettori vengono puntati proprio sul D.M. 5.02.1998, il quale viene definito come "troppo vago", privo della necessaria precisione per quanto concerne le "quantità" di rifiuti al di sotto delle quali sia possibile ricorrere alle *procedure semplificate*, carente in termini di "chiara individuazione" dei tipi di rifiuti sottoponibili a tali *procedure derogatorie*, errato nel definire tra le "attività di recupero" alcune operazioni che non potrebbero essere considerate tali a pieno titolo (il che escluderebbe le sostanze derivanti da queste operazioni dal regime dei rifiuti).

Traendo le prime conclusioni da quanto finora detto è naturale che si riscontri una decisa *carezza di entusiasmo* nei riguardi dei succitati episodi di attuazione della circolare ministeriale di cui trattasi; d'altronde quest'ultima - così come la soluzione da noi prospettata - si fonda anche sul D.M. 5 febbraio 1998: decreto "messo sotto accusa" a livello europeo e quindi, al momento, piuttosto vacillante.

(64) DRAGANI VINCENZO, *I difetti del Dm 5 febbraio 1998 secondo la Commissione Ue*, in "Reteambiente - commenti e sintesi - Rifiuti", 27 luglio 2001.

(65) In buona compagnia, pur se per ragioni diverse: Regno Unito, Austria, Irlanda.

10. Elementi nettamente contrari

Su tale scorta è evidente - dal momento che anche le posizioni favorevoli di certi "Giudici di primo grado" non sono esenti da *critiche* e risultano soggette ad interpretazioni diverse - che il problema, cui si trova di fronte chi voglia affrontare una *utilizzazione diretta degli scarti*, è veramente notevole; tanto da svogliare qualsiasi imprenditore. Se anche avessimo l'intenzione (ma così non è) di "vendere certezze", convinceremmo pochi "clienti", considerato quanto sia evidente il profilarsi di uno scenario talmente complesso da rendere arduo il compito di propagandista. La conseguenza logica è che tutto quanto sopra teorizzato, obiettivamente, non riesce a fornire - allo stato attuale della normativa vigente - delle garanzie "assolute" e, quindi, non è del tutto sufficiente ad invogliare alcuno ad intraprendere il cammino della *utilizzazione diretta* dei residui *de quibus*. D'altronde, accanto alle ragionevoli argomentazioni sopra addotte "in favore", non possiamo negare un'altra evidenza, altrettanto rilevante, costituita da elementi che si traducono in delle vere e proprie "fonti di dubbi":

- la stessa normativa italiana: che, di fatto, **non** riconosce alcuno spazio giuridico al distinto fenomeno della *utilizzazione diretta* di un residuo - pur se senza operazioni di pretrattamento - in un processo produttivo; che, anzi, arriva - in alcuni casi - a qualificare (lo vogliamo ribadire tanto ci sembra assurdo!!!) il *riutilizzo diretto* come *attività di recupero* (ricordiamo ancora una volta, a titolo di esempio, il punto 1.1.3 lettera a - carta - del sub-allegato 1 dell'allegato 1 al D.M. 5-2-1998, ed i successivi punti 1.2.3; 4.2.3); per giungere, poi, a parlare di **recupero diretto** (a nostro avviso: vera e propria contraddizione di termini) nei punti 2.1.3, 2.2.3, 2.4.3 (vetro); 3.1.3 (metalli ferrosi), 3.2.3 (metalli non ferrosi e loro leghe, **quale l'ottone**) ecc. dello stesso D.M., senza escluderne altri;

- l'interpretazione di diverse direttive comunitarie (come già visto);
- la Corte di giustizia europea: che ha ribadito come «la nozione di rifiuto non deve intendersi nel senso di escludere le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, e che il mero fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale, non la esclude dalla nozione di rifiuto ai sensi dell'art. 1, lettera a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE "così come oggi vigente» (66).

- le opinioni contrarie di alcuni commentatori sopra già visti, ecc.
- il parere motivato e la procedura d'infrazione in atto a livello europeo;
- l'ulteriore elemento di incertezza apportato dal Ddl "*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*" (AS374) (67), con cui, fra l'altro, dovrebbe essere modificata la definizione di *produttore di rifiuti*.

(66) PRATI LUCA, *Materia prima secondaria e rifiuto: la circolare del Ministero arriva in tribunale*, "Ambiente", Ipsoa, 2001, n. 3, pag. 266.

(67) FICCO PAOLA, *Con la cura dei 100 giorni nuove modifiche in vista per il "Decreto Ronchi*, in "Reteambiente - commenti e sintesi - Rifiuti", 7 agosto 2001.

Viceversa è scontato ed appurato come non ci sia nessuno che neghi la qualificazione di **merce** o **prodotto** al materiale derivante dall'attività *tipizzata di recupero rifiuti*! Soprattutto quando si origina da un *recupero completo*. Per questa diversa realtà ci sono (e potremmo vendere) "certezze"!!! Il problema, purtroppo, rimane nelle situazioni dislocate "a monte": è prima del recupero che appare alquanto complesso avere la certezza di poter parlare di "non rifiuti"; risultando (forse ingiustamente) più cautelativo accontentarsi di qualificarli come *rifiuti recuperabili*.

La forza della logica deve quindi attenuarsi, smorzare i toni e genoflettersi di fronte alla vigente normativa che, non ci stancheremo mai di ripetere, **non** offre sostegno giuridico al distinto fenomeno della *utilizzazione diretta* di un residuo (sottoprodotto, o un qualsiasi materiale) in un processo produttivo (per quanto senza bisogno di operazioni di trattamento).

11. Due mondi diversi ed un terzo pianeta

L'*utilizzazione diretta* dei materiali residuali ed il *recupero* dei rifiuti sembrano, pertanto, appartenere a due "mondi" diversi. Abbiamo visto come nel secondo di questi nessuno neghi, al materiale che viene prodotto dall'attività tipizzata di *recupero rifiuti* (68), la qualificazione di **merce** o **prodotto**; soprattutto quando si origina da un *recupero completo*. Nel primo, viceversa, tutte le sostanze dislocate "a monte" del recupero, per quanto potenzialmente identiche a quelle successive, vengono marchiate con la qualifica di *rifiuto*; al massimo con quella di *rifiuto recuperabile*.

Ipotizzandoci in un terzo "pianeta", di cui auspichiamo l'avvento, vorremmo divertirci a "sintetizzare" una definizione di «*materiale residuale di produzione o consumo*» che, con tutte le riserve prima indicate, potrebbe essere "venduto" (e quindi *utilizzato direttamente*) senza che lo si debba necessariamente qualificare come rifiuto. In tal senso dovrebbe potersi considerare come **merce**, vendibile dal (e non di cui si *disfa* il) detentore, **quel bene** (69) proficuamente utilizzabile in un ciclo produttivo o di consumo in maniera *diretta* e quindi - *tal quale* - senza necessità di alcun trattamento preventivo vero e proprio, essendo una sostanza che (per quanto di scarto rispetto ad una certa lavorazione) presenta fin dall'origine (70) qualità merceologiche e caratteristiche di pericolo per la salute e l'ambiente non inferiori a quelle delle materie prime o dei prodotti corrispondenti (71). Come tale, il suo detentore - avendo già utilizzato il materiale da cui questo *bene* si forma (72), in relazione all'originaria funzione che ha soddisfatto i suoi

(68) GIAMPIETRO PASQUALE, Rifiuto e non rifiuto tra storia, cronaca e attualità, Ambiente, Ipsoa, 1998, n. 7, pag. 541.

(69) *rectius*: materiale residuale di produzione o consumo.

(70) E qui come "origine" deve intendersi il momento in cui viene alla luce in veste di scarto.

(71) GIAMPIETRO FRANCO, *Un disegno di legge per interpretare la nozione di rifiuto*, "Ambiente", Ipsoa, 1999, n. 9, pag. 906.

(72) Come scarto!!

primi bisogni - continua ad utilizzarlo (pur se limitatamente alla "*parte che ne residua*" dalle lavorazioni in cui è stato impiegato) impiegandolo nuovamente (73), in modo oggettivo ed effettivo, nello stesso o in altro ciclo produttivo (proprio od altrui) in cui - forte delle predette qualità merceologiche che ancora lo caratterizzano - il "bene derivato" può continuare, ancora una volta, a soddisfare immediatamente i bisogni del detentore originario (74) (o dei suoi aventi causa), senza la necessità di subire alcun intervento preventivo di trattamento o di recupero, senza il bisogno di passare attraverso una qualche attività tecnica tipizzata di recupero, così come senza alcuna preventiva trasformazione supplementare e/o radicale. Tutto ciò, ovviamente, dovendo ammettere e consentire che il bene in questione possa essere assoggettato a quegli stessi *interventi preparatori* (75) che anche le *materie prime vergini* richiedono, prima di essere introdotte in una lavorazione, al fine di essere completamente adeguate a tale impiego (76).

12. Conclusioni e rinvii

Vorremmo concludere introducendo un'altra questione che, in linguaggio giuridico, meriterebbe un vero e proprio: «...*ma v'è di più!*...». Difatti, se anche il nostro imprenditore intraprendente abbandonasse l'idea di dedicarsi all'attuazione del "tormentato" *utilizzo diretto* di materiali residuali di produzione o consumo, prediligendo ed accontentandosi di un *recupero* dei rifiuti "recuperabili" (strada molto più lineare), si troverebbe ugualmente a doversi cimentare in una nuova serie di verbi da coniugare al *condizionale*. Non è infatti una novità che anche al cosiddetto «*trattamento preliminare*» dei rifiuti (da ricondursi ad una di quelle operazioni *elementari e preliminari* quali: la *selezione*, la *separazione*, il *compattamento*, la *cernita*, la *vagliatura*, ecc.) vengano fornite interpretazioni diverse; o, quantomeno, si debba prestare estrema attenzione all'esito che questi trattamenti determinano.

Di norma (perché una regola ci dovrà pur essere!!) il *trattamento preliminare* non ha l'effetto di "trasformare" il rifiuto - a questo sottoposto - in

(73) Di fatto si tratta di una utilizzazione "derivata", in quanto i beni utilizzati - per quanto strettamente connessi - sono due: quello originario (utilizzato la prima volta dal detentore, come materia prima o prodotto commerciale) e quello derivato costituito dal residuo di produzione (che può essere utilizzato per la prima volta come "nuovo bene", o per la seconda volta come "bene derivato"; quindi, in questo secondo caso, il bene viene ri-utilizzato, mentre nel primo viene utilizzato).

(74) Non ultimo in termini di bisogni economici compensati dal corrispettivo introitato dalla relativa vendita; elemento che manca sicuramente quando ci si disfa di un bene.

(75) Non di rilievo.

(76) Volendo escludere che a qualcuno baleni l'idea di qualificare le materie prime vergini come rifiuti per essere state sottoposte a degli interventi "preparatori" (auspichiamo, quindi, che il "solito" marmo, in blocchi, per il fatto di essere macinato e ridotto alla granulometria necessaria ad impiegarlo come materia prima nelle vetrerie, non divenga - per ciò stesso - un rifiuto, agli occhi di chi possa o voglia considerarlo tale in quanto sottoposto ad un pretrattamento prima del "nuovo" impiego).

materia prima o in materia prima secondaria (77); così che tale operazione non fa perdere alla sostanza le caratteristiche del rifiuto. Ciò si verifica perché il *pretrattamento*, solitamente, non riesce - di per sé - a conferire al materiale (rifiuto recuperabile) le medesime caratteristiche merceologiche tipiche di una materia prima; tanto che il rifiuto "pretrattato", di norma, non è ancora utilizzabile *tal quale*, sia da un punto di vista merceologico, sia da quello delle condizioni di salvaguardia e tutela ambientale (che invece una materia prima vergine offre o dovrebbe offrire). A fronte di questa considerazione generale, non si può però negare che, con il D.M. 5 febbraio 1998, si siano, di fatto, considerate come *operazioni di recupero* alcune attività (78) quali: la *selezione*, la *cernita*, il *compattamento*, ecc., che - in precedenti occasioni - erano state, viceversa, indicate come *fasi indispensabili, funzionali e preliminari* ad un processo di recupero, ma non certo sufficienti - da sole - ad essere qualificate come vere e proprie operazioni di recupero (Non per nulla il decreto è sotto la lente d'ingrandimento degli organi di controllo europei). Su questo argomento torneremo in altra sede - perché lo spazio a nostra disposizione si è esaurito, così come, probabilmente, la pazienza di chi legge - e lo faremo con grande dettaglio e motivazione, cercando di scandagliare una fattispecie della complessa "macchina del recupero" solitamente lasciata in disparte: la ***messa in riserva di rifiuti***.

Per il momento non resta che riconoscere come non sempre sia possibile arrivare a comprendere tutto; anzi, come a volte si debba - nell'economia della vita di tutti i giorni - riconoscere quanto sia più agevole (ed anche più economico, in termini di energie, per quanto meno appagante) adeguarsi in tutta mansuetudine a certe "verità intime", piuttosto che ostinarsi a capire a tutti i costi le ragioni che le generano o, addirittura, cercare di convincere "il mondo intero" della bontà di una propria intuizione a queste contraria. La nostra potrà anche essere qualificabile come *arrendevolezza*; di ciò ne diamo atto, consapevoli che, viceversa, si tratta di mero realismo, conseguente al computo dell'enorme mole dell'*avversario* cui ci troviamo di fronte; in tal caso la cosa migliore è innegabilmente una bella pausa per *prender fiato* e concentrarsi per ridurre al minimo la distanza, dal centro del bersaglio, del punto in cui potremmo riuscire a conficcare quello che auspichiamo sia un *proiettile d'argento*: avere chiarezza in questa materia.

(77) GIAMPIETRO PASQUALE, *La nozione «comunitaria» di rifiuto va accertata dal... giudice nazionale: parola della Corte di Giustizia!*, "Ambiente", Ipsa, 2000, n. 10, pag. 905; ONIDA MARCO, *La Corte di Giustizia interviene sulla nozione di rifiuto*, "Ambiente", Ipsa, 2000, n. 10, pag. 957; Corte di Giustizia, sez. V, sentenza 15 giugno 2000 - Nozione di rifiuto.

(78) GIAMPIETRO PASQUALE, *Osservazioni minime sul recupero dei rifiuti non pericolosi*, "Ambiente", Ipsa, 1998, n. 6, pag. 467.



Avv. SILVANO DI ROSA

Via Antonio Ligabue n. 2/a - 50053 EMPOLI (FI)
tel. 0571945107 fax 0571 094543 ☎ : 347-7429452
PEC: avv.silvanodiroso@pec.studiolegalediroso.it
e-mail: sdr@dirosambiente.it Partita IVA 05140790485
Membro della Associazione Giuristi Ambientali-Roma
già Docente Master di II livello in Diritto dell'Ambiente
Università degli Studi di Bergamo Facoltà Giurisprudenza