

Economia circolare - gli aspetti giuridici

Intervento di Giovanni Barozzi Reggiani

1 - Premesse introduttive.

Ringrazio sentitamente gli organizzatori del convegno per l'invito, che rappresenta una preziosa occasione (anche per chi vi parla) per effettuare alcune riflessioni in relazione ai principali aspetti giuridici che riguardano l'economia circolare.

Parlo dei "principali aspetti giuridici" in quanto la materia "economia circolare" è estremamente vasta (e dagli incerti confini) e si pone pertanto come necessaria una selezione delle tematiche da trattare.

Preliminarmente, e prima di entrare nel merito del tema, tenterò, per cenni, di determinare i confini della materia, cercando di chiarire cosa si intenda per "economia circolare".

2 - Cos'è l'economia circolare?

Si tratta di un modello di crescita e sviluppo sostenibile che prevede l'abbandono dell'approccio "*take-make-dispose*" (prendi, usa, getta), incentrato sullo smaltimento dei rifiuti, e l'implementazione di un modello che prevede il riutilizzo (nella misura più ampia possibile) dei rifiuti in luogo dello smaltimento degli stessi.

"In un'economia circolare il valore dei prodotti e dei materiali si mantiene il più a lungo possibile; i rifiuti e l'uso delle risorse sono minimizzati e le risorse mantenute nell'economia [leggi: circuito economico/commerciale] quando un prodotto ha raggiunto la fine del suo ciclo vitale, al fine di riutilizzarlo più volte e creare ulteriore valore" (COMMISSIONE EUROPEA, *Pacchetto sull'economia circolare*, 2015).

"In un mondo ideale, quasi ogni cosa verrebbe riutilizzata, riciclata o recuperata per produrre altri prodotti finali. La riprogettazione dei prodotti e dei processi di produzione potrebbe contribuire a ridurre al minimo gli sprechi e a trasformare le parti non utilizzate in risorse" (AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE - *L'economia: efficiente nell'impiego delle risorse, ecologica e circolare*, 2014).

3 - Ce lo chiede l'Europa.

Il modello dell'economia circolare è stato teorizzato e sviluppato nell'ambito di branche del sapere diverse da quella giuridica (e, in particolare, nell'ambito delle scienze economiche).

Sul piano giuridico occorre, innanzitutto, individuare le fonti normative che disciplinano la materia; per farlo occorre però chiedersi preliminarmente se l' "economia circolare" costituisca una materia a se stante (cui sia riservata, in altre parole, una specifica disciplina giuridica e che come tale sia "nominata" dai testi normativi) ovvero se rappresenti piuttosto un macroinsieme cui sono riconducibili altre materie. Io ritengo che la soluzione più corretta sia la seconda (anche solo per la banale considerazione che

nelle principali fonti del diritto che prenderemo in considerazione - vale a dire i Trattati UE e la Costituzione della Repubblica italiana - l'espressione "economia circolare" non figura).

Fra le diverse materie che riconduciamo al macro insieme "economia circolare" una posizione di centralità è certamente occupata dalla materia "ambiente".

Come sapete, l'ambiente ha assunto la dignità e la qualifica di "bene giuridico" in epoca relativamente recente.

Scrivendo Massimo Severo Giannini, agli inizi degli anni Settanta, che la necessità di tutelare l'ambiente muove dalla consapevolezza che "mentre in precedenti periodi storici c'è stato un equilibrio fra il fatto creativo ed il fatto distruttivo dell'uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive".

Il "bene ambiente" in verità, non è di "recente creazione". Recente (o relativamente recente) è la sua **rilevanza giuridica**.

Considerate, ad esempio, che nella nostra carta costituzionale ancora oggi non si rinvengono disposizioni specifiche dedicate alla materia ambientale (mentre si rinvengono disposizioni specificamente dedicate a materie quali "salute", "istruzione" e "paesaggio", solo per citarne alcune), se si esclude l'articolo 117, vale a dire la norma che regola il riparto di competenze legislative Stato - Regioni: segnalo, peraltro, che mentre la materia "tutela dell'ambiente" è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la materia "valorizzazione dei beni ambientali" rientra fra le competenze legislative concorrenti Stato - Regioni; come è facilmente intuibile, non sempre risulta agevole comprendere se un determinato intervento, un determinato tema o una determinata competenza (riferita allo svolgimento di attività amministrative) rientrino nell'una o nell'altra materia, con quanto ne consegue circa i rischi di contenzioso fra lo Stato e le Regioni.

Più in generale, benché già nella prima metà del XX secolo siano rinvenibili disposizioni normative volte a tutelare e disciplinare temi riconducibili alla materia ambientale (si considerino le disposizioni volte a contrastare l'inquinamento, il T.U. n. 1265/1934 concernente le "industrie insalubri", il T.U. 1775/1933 sulle acque reflue nonché le norme a tutela del paesaggio di cui alla l. 1497 del 1939¹) lo sviluppo di una disciplina organica riguardante l'ambiente risale agli ultimi trent'anni (i principali interventi normativi sono da individuarsi nel decreto legislativo 22 del 1997 (decreto Ronchi) e nell'attuale Testo unico ambiente del 2006 (decreto legislativo n. 152/2006); una particolare menzione merita poi la legge n. 349 del 1986, con la quale fu istituito il Ministero dell'ambiente, oggi Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, quale sintomo dell'interesse che l'ordinamento italiano - a metà degli anni Ottanta - aveva finalmente e dichiaratamente mostrato nei confronti della materia ambientale, con l'istituzione di un Ministero *ad hoc*).

¹A partire dal 1922 vengono inoltre istituiti i primi Parchi Nazionali.

Lo sviluppo alla disciplina (giuridica) della materia ambientale è da attribuirsi, principalmente, all'ordinamento dell'Unione europea.

In principio, in verità, il tema fu posto al centro di alcune carte e trattati internazionali, alcuni di particolare rilievo - come la "Dichiarazione sull'ambiente umano", adottata nell'ambito della Conferenza ONU tenutasi a Stoccolma nel 1972, il rapporto *Brundtland* del 1987, la "Dichiarazione su ambiente e sviluppo" e il programma "Agenda 21", adottati nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, nonché il Protocollo di Kyoto del 1997 - che ebbero quantomeno il merito di teorizzare alcuni principi (sviluppo sostenibile, principio "chi inquina paga", principio di precauzione, ecc.) che sarebbero poi stati interiorizzati dall'ordinamento dell'Unione europea e codificati nei Trattati.

Negli anni '70 la Commissione europea avviò una serie di programmi di azione e adottò alcune Direttive² concernenti tematiche ambientali, facendo ricorso all'istituto dei poteri impliciti (che trovava la propria base normativa nell'articolo 235 del Trattato di Roma) a mente del quale le istituzioni comunitarie (ed in particolare la Commissione), per raggiungere gli scopi del Trattato (nel funzionamento del mercato comune), possono agire anche in assenza di una specifica competenza individuato dal Trattato medesimo.

Il ricorso a detto istituto si poneva come necessario in quanto il Trattato del 1957 non conteneva alcun riferimento alla materia ambiente (le prime disposizioni in materia furono introdotte dall'Atto Unico europeo del 1987).

Oggi, a livello di Trattati UE (ed in particolare nel TFUE) rinveniamo uno specifico titolo (il XX) dedicato alla materia ambientale (composto dagli articoli da 191 a 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articoli che pongono la base giuridica per lo sviluppo di discipline normative e di azioni - da parte dell'UE - su tematiche riconducibili alla materia ambientale).

Alla materia "ambiente" sono certamente riconducibili le tematiche legate al tema dei rifiuti, la (efficiente) gestione dei quali costituisce uno degli elementi centrali di un modello di economia circolare. Quando si parla di "gestione" dei rifiuti si utilizza, volutamente, il termine più ampio e generico possibile riferito a questi ultimi (si consideri che la definizione di gestione dei rifiuti di cui alla lettera n) del comma 1 dell'articolo 183 del Testo unico ambiente comprende "*la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario*").

L'idea di base è quella di passare da un modello basato sullo *smaltimento* dei rifiuti ad uno volto al *recupero/riutilizzo* degli stessi.

Sul tema dei rifiuti l'Unione europea, "sfruttando" la base giuridica costituita dagli articoli del Titolo XX del TFUE, ha adottato diversi atti normativi. Non abbiamo il tempo per analizzarli tutti, ci limitiamo pertanto a richiamare la Direttiva 2008/98/CE, cosiddetta "*Direttiva quadro rifiuti*", la quale,

² In particolare le Direttive concernenti: l'inquinamento acustico (70/157), le emissioni inquinanti dei veicoli a motore (n. 70/220), l'eliminazione degli olii usati (75/439), lo smaltimento dei rifiuti (75/442), la tutela degli uccelli selvatici (79/409), l'importazione di pelli di cuccioli di foca (83/129).

all'articolo 4, delinea (e impone agli Stati membri) la cosiddetta "gerarchia dei rifiuti", che configura un "ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti".

Gli Stati membri, pertanto, nel definire le proprie politiche in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti, devono orientarsi nel senso del rispetto e dell'implementazione della gerarchia dei rifiuti, la quale prevede che al primo posto vengano collocate attività di "prevenzione" (rispetto alla creazione dei rifiuti).

L'indicazione proveniente dall'Unione europea (e, si badi bene, trattasi di indicazione, benché non puntuale e "immediatamente precettiva", contenuta in una Direttiva, non in una semplice raccomandazione; per tale ragione, politiche o atti normativi che si ponessero in aperto contrasto con le priorità di gestione dei rifiuti definite dalla Direttiva, potrebbero esporre il nostro ordinamento al rischio - concreto - di un'infrazione) è quella di cercare di produrre meno rifiuti possibile, assumendo comportamenti e abitudini di vita "virtuosi".

Ove non sia possibile colpire il bersaglio "grosso", raggiungendo l'obiettivo della prevenzione, gli Stati membri devono orientare le politiche e le attività di gestione dei rifiuti verso il recupero e/o il riciclaggio dei rifiuti (preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e "recupero" di altro tipo occupano rispettivamente il secondo, il terzo e il quarto posto della gerarchia).

Infine, e come opzione "residuale" (quinto posto nella scala gerarchica), resta lo smaltimento, che costituisce l'opzione da utilizzarsi solo nel caso in cui non siano percorribili le altre "strade".

La definizione di "smaltimento" dei rifiuti è fornita dalla lettera z) del comma 1 dell'articolo 183 del Testo unico ambiente (a mente del quale costituisce smaltimento "qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia" (l'Allegato B alla parte IV del Testo unico ambiente riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento) e comporta l'eliminazione del rifiuto (conferimento in discarica, incenerimento), con preclusione di qualsiasi possibilità di riutilizzo dello stesso e reimmissione nel circuito commerciale.

4 - La gestione dei rifiuti. Profili giuridici.

Occorre premettere che le attività riconducibili alla "gestione dei rifiuti", ed in particolare quelle di raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti in impianti (preposti al recupero, al riciclaggio o allo smaltimento) costituiscono "servizi pubblici locali" (a rilevanza economica).

"Come è noto, nella generalità dei casi, i servizi pubblici essenziali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente dal mercato (ossia individuando **all'esito di una gara ad evidenza pubblica** il soggetto affidatario), **tramite forme di partenariato pubblico - privato** (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio e per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso **l'affidamento diretto, in house**, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo - sulla società affidataria - analogo a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi e della realizzazione, da parte

della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano” (T.A.R. Bari, (Puglia), sez. I, 13/07/2017, (ud. 07/06/2017, dep.13/07/2017), n. 795).

Pertanto, gli enti locali devono individuare - secondo una delle procedure sopra descritte - il soggetto cui affidare il servizio in concessione.

Per quanto concerne, poi, squisitamente le attività di recupero e “smaltimento” dei rifiuti, tra loro alternative in ossequio alla gerarchia dei rifiuti di matrice europea, le medesime possono essere effettuate solo in impianti all'uopo autorizzati.

L'autorizzazione, come Vi è noto, è l'atto amministrativo preposto a rimuovere un ostacolo (giuridico) al libero esercizio di un'attività (economica).

Rispetto alle attività di recupero e smaltimento dei rifiuti, il Testo unico ambiente disciplina due principali tipologie di autorizzazione: quella di cui agli articoli 208 e seguenti, denominata procedura “ordinaria” di autorizzazione, e quella di cui all'articolo 214 (cosiddetta procedura semplificata). A queste deve poi aggiungersi la procedura volta al rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), che deve essere seguita per la realizzazione e l'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti svolte negli impianti indicati nell'Allegato VIII alla parte II del d.lgs 152/06 (in particolare punto 5 - gestione dei rifiuti).

La ragione per cui le attività di smaltimento e recupero dei rifiuti sono sottoposte ad autorizzazione amministrativa si rinviene nel fatto che occorre che un'Autorità pubblica controlli che lo svolgimento di dette attività avvenga secondo modalità tali da scongiurare il rischio di pregiudizio per interessi (pubblici o privati) diversi e ulteriori rispetto alla gestione dei rifiuti stessi.

In particolare, è necessario che le attività di smaltimento e recupero dei rifiuti avvengano nel rispetto dell'ambiente (naturalmente) e senza pregiudizio per la salute umana.

5 - End of Waste e Sottoprodotti.

Ciò detto in via generale circa i profili giuridici della gestione dei rifiuti, analizziamo brevemente due istituti (anch'essi di matrice europea e di introduzione relativamente recente) che si pongono nell'ottica della implementazione della gerarchia dei rifiuti della Direttiva del 2008 (e, pertanto, della realizzazione di un modello di economia circolare, in cui il riutilizzo [o la stessa prevenzione] prevale sullo smaltimento): parlo dei **sottoprodotti** e del processo definito **End of Waste**.

5.a - Sottoprodotti.

I sottoprodotti si collocano nell'ottica di implementare le attività di “prevenzione” (primo obiettivo della gerarchia dei rifiuti). In particolare, il regime dei sottoprodotti contribuisce alla dissociazione della crescita economica dalla produzione di rifiuti in quanto favorisce l'innovazione tecnologica per il riutilizzo di residui di produzione nel medesimo o in un successivo ciclo produttivo, limita la produzione di rifiuti, nonché riduce il consumo di materie prime vergini (così il preambolo del d.m. 13 ottobre 2016, n. 264).

Il dato da cui partire è costituito dal fatto che assai spesso nella produzione industriale si realizza, in modo non voluto, la produzione di prodotti secondari che possono essere riutilizzati nello stesso o in altro processo produttivo (G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2016).

Una nozione, quella di sottoprodotto, che ha arginato la tendenza - originariamente sviluppata dalla giurisprudenza europea - ad ampliare la nozione di rifiuti (nell'ottica di estendere il più possibile l'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, in un'ottica di tutela ambientale).

Il cambio di rotta (giurisprudenziale), rispetto alla succitata interpretazione estensiva, si ebbe con la sentenza *Palin Granit* (Corte giust., 18 aprile 2002, C-9/00), la quale ha iniziato a delineare la distinzione tra i rifiuti e i sottoprodotti. In particolare, i giudici individuaron e “separarono” concettualmente dai rifiuti quelle sostanze che, pur non costituendo lo scopo primario della produzione, l'impresa “*intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari*”.

“La differenza tra prodotti e rifiuti sta nell'assenza di operazioni di trasformazione preliminare e nella certezza del riutilizzo senza recare pregiudizio all'ambiente”. Ciò detto, i giudici osservano come non fosse rinvenibile “*alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni di quest'ultima [normativa sui rifiuti, N.d.R.], che sono destinate a prevedere lo smaltimento o il recupero dei rifiuti, beni, materiali o materie prime che dal punto di vista economico hanno valore di prodotti, indipendentemente da qualsiasi trasformazione, e che, in quanto tali, sono soggetti alla normativa applicabile a tali prodotti*” (punto 35).

Assenza (e non necessarietà) di operazioni di trasformazione e riutilizzo della sostanza in un processo produttivo rappresentano i due elementi cardine della nozione di sottoprodotto.

Inizialmente, la nozione di sottoprodotto venne limitata alle ipotesi in cui l'impresa che operava il processo di produzione utilizzasse il sottoprodotto nello stesso processo produttivo... poi la nozione venne estesa fino a comprendere l'utilizzo dell'oggetto o della sostanza in un processo diverso.

La definizione di sottoprodotto è oggi contenuta nell'articolo 5 della Direttiva 2008/98/CE, a mente del quale costituisce sottoprodotto “*una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo*”.

Affinché detta sostanza (o detto oggetto) possa essere qualificata quale sottoprodotto (e non rifiuto) è necessario, inoltre, che siano soddisfatte quattro condizioni (cfr. l'articolo 5 della Direttiva 2008/98/CE nonché l'articolo 184-*bis* del Testo unico ambiente):

- a) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;
- b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione;
- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

L'articolo 184-*bis* del Testo unico ambiente contiene peraltro una delega al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il quale può (trattasi di semplice facoltà, a differenza di quanto avviene per gli *End of Waste*, di cui dirò a brevissimo) mediante proprio regolamento (quindi fonte normativa secondaria) indicare i criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetto siano considerati sottoprodotti e non rifiuti.

La delega è stata effettivamente esercitata ed è stato adottato il decreto 13 ottobre 2016, n. 264 (“Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti”).

Quello dei sottoprodotti è un regime particolare: si tratta di sostanze di “*Schroedinger*”; utilizzo questo termine per rappresentare che, a seconda che risultino o meno soddisfatte le condizioni indicate dalla Direttiva 2008 e dall'articolo 184-*bis* del Testo unico ambiente, dette sostanze possono essere qualificate rifiuto o - appunto - sottoprodotto.

Sarà il produttore o detentore a dover dimostrare che le citate condizioni risultano soddisfatte (la certezza del riutilizzo, la possibilità di un utilizzo diretto della sostanza senza necessità di sottoporre la medesima a trattamento che non costituisca “normale pratica industriale”, il fatto che la sostanza sia prodotta come parte integrante di un processo produttivo (di cui non costituisce però l'obiettivo principale) e la “legalità” dell'utilizzo ulteriore, il fatto che, vale a dire, l'ulteriore utilizzo non si pone in contrasto con altre norme dell'ordinamento italiano o europee) e che, quindi, a dette sostanze non si applica il regime dei rifiuti.

Il d.m. 264/2016 definisce alcune modalità mediante le quali il detentore/produttore può dimostrare che sono soddisfatte le condizioni generali di cui all'articolo 184-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Ciò al fine di favorire ed agevolare l'utilizzo come sottoprodotti di sostanze ed oggetti che derivano da un processo di produzione e che rispettano specifici criteri, nonché per assicurare maggiore uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione della definizione di rifiuto.

Con il succitato d.m. si è tentato di fare chiarezza, dove si è potuto. Ma rimangono ancora ambiti che possono determinare incertezze interpretative.

Si consideri ad esempio la nozione di “normale pratica industriale” che non costituisce “trattamento” ai sensi della disciplina dei sottoprodotti.

Nè la Direttiva 2008/98/CE né il Testo unico ambiente forniscono una definizione ... occorre dunque valutare caso per caso, riguardo al singolo processo produttivo³.

³ Cfr. ad esempio Corte di Cassazione, Sez. III n. 40109 del 6 ottobre 2015, la quale definisce normali pratiche industriali “tutti i trattamenti o gli interventi (non di trasformazione o di recupero completo) i quali non incidono o fanno perdere al materiale la sua identità e le caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale che esso già possiede - come prodotto industriale (all'esito del processo di lavorazione della materia prima) o come sottoprodotto (fin dalla sua origine, in quanto residuo produttivo) — ma che si rendono utili o funzionali per il suo ulteriore e specifico utilizzo, presso il produttore o pres-

5.b - End of Waste.

Con il termine *End of Waste* indichiamo il processo mediante il quale un rifiuto cessa di essere tale e diviene un prodotto.

A differenza di quanto avviene per i sottoprodotti (che non sono e non sono mai stati rifiuti), nell'ambito dell'*EoW* si parte da un rifiuto (una sostanza che è inequivocabilmente qualificata come tale) e si procede - tramite effettuazione di un'operazione di recupero - a rendere la sostanza medesima nuovamente un prodotto, al fine della sua reimmissione nel circuito economico / commerciale.

Al centro del procedimento *EoW* è posta l'operazione di recupero del rifiuto (che deve essere autorizzata, come si è visto, mediante procedure ordinarie o semplificate).

L'operazione di recupero è tuttavia operazione necessaria ma non sufficiente: occorre altresì che la sostanza (il rifiuto) recuperata soddisfi i criteri specifici richiamati dall'articolo 184-ter.

Detti criteri, sebbene citati, non sono definiti a livello di norma primaria, ma devono essere individuati per ogni rifiuto e/o tipologia di rifiuto, con atti diversi e distinti, nel rispetto delle 4 macro condizioni fissate - queste sì - dall'articolo 184-ter (che riprende in questo pedissequamente la Direttiva 2008/98/CE), vale a dire “a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana”(trattasi delle stesse condizioni contemplate dalla Direttiva 2008/98/CE).

I criteri di cui sopra possono essere fissati tanto a livello di Unione Europea che di ordinamento interno. Nello specifico, l'UE ha provveduto ad adottare alcuni regolamenti concernenti determinate tipologie di rifiuto (a titolo di esempio citiamo il Regolamento UE 333/2011 sui rottami di ferro, acciaio e alluminio ed il Regolamento UE 715/2013 sui rottami di rame); l'esistenza di una disciplina europea preclude all'ordinamento interno l'adozione di propri atti normativi volti a disciplinare i criteri in parola (posto che i regolamenti sono atti normativi ad efficacia immediata e diretta nell'ambito degli Stati membri, compresa l'Italia).

E per quanto concerne gli ambiti (*rectius*: le categorie di rifiuti) per le quali non sia rinvenibile un regolamento UE volto a dettare i criteri *EoW*?

L'articolo 184-ter del Testo unico ambiente prevede che i criteri siano adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In sostanza, chi intenda effettuare una operazione di recupero volta a realizzare il processo *EoW* deve presentare apposita istanza alla Regione competente per territorio (le autorizzazioni ordinarie sono in-

so altri utilizzatori (anche in altro luogo e in distinto processo produttivo), come le operazioni: di lavaggio, essiccazione, selezione, cernita, vagliatura, macinazione, frantumazione, ecc..”.

fatti di competenza regionale); la Regione, nel valutare le istanze, dovrà verificare se le caratteristiche dell'impianto e della sostanza che deriverà dalle operazioni di recupero (nonché, in certi casi, dei "rifiuti in ingresso") siano conformi ai criteri elaborati a livello di ordinamento UE o di decreto ministeriale.

Sussistendo i relativi presupposti e risultando, l'attività di recupero che si intende effettuare, conforme ai criteri fissati in via normativa, l'Autorità amministrativa preposta (la Regione, per quanto concerne le autorizzazioni ordinarie) rilascerà l'istanza e si potrà così provvedere all'avvio del processo *EoW*.

Ciò detto, resta da chiedersi quale regime sia applicabile a quelle categorie di rifiuti per le quali non sussista né un regolamento UE né un decreto ministeriale disciplinanti i criteri di cui all'articolo 184-ter del Testo unico ambiente (circostanza di non rara verificaione: il processo di definizione dei criteri avviene infatti necessariamente per gradi, in considerazione dell'alto numero di rifiuti da "mappare" e della complessità - anche sotto il profilo tecnico/scientifico - delle istruttorie volte a definire i criteri *EoW*).

Ciò che già avviene (a livello di prassi) e che ha trovato anche l'avvallo della giurisprudenza amministrativa, è l'individuazione dei criteri caso per caso, da parte delle Regioni, nell'ambito delle procedure amministrative di autorizzazione, ove i criteri non siano stati definiti a livello europeo o da atti normativi interni.

I criteri possono riguardare tanto i rifiuti in entrata (stabilendo, ad esempio, che le sostanze che vengono introdotte nell'impianto destinato ad effettuare l'operazione di recupero non debbano contenere determinate sostanze), quanto i "prodotti in uscita": in questo le Regioni godono di rilevante discrezionalità, fermo restando il rispetto delle quattro condizioni dettate dalla Direttiva 2008/98/CE (pedissequamente riprese dall'articolo 184-ter del Testo unico ambiente).

Le Regioni - in assenza di un sostrato normativo che tratteghi i confini della discrezionalità delle medesime - provvedono alla definizione dei criteri specifici "caso per caso", vale a dire nell'ambito delle procedure amministrative di autorizzazione ordinarie ex art. 208⁴, in relazione alla singola istanza e al singolo "rifiuto" che sarà oggetto di recupero da parte dell'autorizzando impianto, non potendo intervenire a livello normativo - regolamentare, in ragione della sussistenza di una competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente⁵.

⁴ Posto che per le procedure semplificate trovano applicazione, per espressa previsione del terzo comma dell'articolo 184-ter, "le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b) del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 [...] che disciplinano le procedure di recupero volte a determinare il passaggio dal rifiuto a quella che veniva definita "materia prima seconda".

⁵ Vedasi, in merito, una recente pronuncia del T.A.R. Venezia, (sez. III, 28/12/2016, (ud. 14/12/2016, dep. 28/12/2016), n. 1422) la quale ha affermato che "deve convenirsi sul principio per cui le Regioni possono [aggiungo io: probabilmente devono] definire i criteri "EoW" in sede di rilascio delle autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211, citati, "sempre che, per la stessa tipologia di rifiuto, tali criteri non siano stati definiti con regolamento comunitario o con un decreto ministeriale emanato ai sensi del comma 2, del citato articolo 184-ter". E ciò nel rispetto del quadro dei criteri generali [ma meglio avrebbe fatto a parlare di "condizioni generali"] delineato dall'art. 184-ter, comma 1, del d.lgs".

L'ordinamento italiano non era tenuto ad "auto-vincolarsi"; a predisporre, vale a dire, regolamenti *EoW* per le singole tipologie di rifiuti (regolamenti destinati ad essere "caducati" dall'entrata in vigore di regolamenti europei), dal momento che la Direttiva 2008/98/CE consentiva la definizione dei citati criteri "caso per caso", anche a livello amministrativo; in questo senso va vista con favore l'iniziativa legislativa (cristallizzata nell'articolo 184-ter del Testo unico ambiente) che ha previsto una delega al Ministro dell'ambiente per l'adozione di decreti *End of Waste*, che certamente contribuiranno a fornire chiarezza e agevoleranno gli operatori che intendano presentare istanze per il recupero dei rifiuti e la gestione del processo *EoW*.

Naturalmente, occorre tempo, dal momento che il numero dei rifiuti è elevatissimo (basta scorrere l'elenco CER per rendersene conto) e le attività istruttorie sono lunghe e complesse; la strada imboccata, tuttavia, è quella giusta, e la definizione progressiva dei criteri *EoW* sicuramente agevolerà il passaggio da un'economia "take-make-dispose" ad un'economia circolare, in cui si recupera il più possibile (e si smaltisce il meno possibile) di ciò che si consuma.