

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
FAC-SIMILE FRONTESPIZIO TESI DI LAUREA MAGISTRALE, MAGISTRALE A CICLO
UNICO, QUADRIENNALE

LUISSS GUIDO CARLI
LIBERA UNIVERSITA' INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

A. A. (anno accademico)

TESI IN Diritto dell'ambiente

TITOLO I Rifiuti e gli Strumenti Economici per la Tutela dell'Ambiente

RELATORE : Prof. Fonderico G.

CANDIDATO: Valente Azzurra
MATR: 098683

CORRELATORE (1): Prof. Clarich M.

INDICE

Introduzione.

Cap. I. - I rifiuti e le problematiche relative alle definizioni e all'applicazione dei principi.

- § 1. -“I rifiuti” , disciplina nazionale e sovranazionale. Le problematiche legate alle definizioni dell’art.183 d. lgs. 152/2006.
- § 2. -Le definizioni attigue di “sottoprodotto”, “end of waste”, “non rifiuti”.
- § 3. -Le varie classificazioni di rifiuti:urbani e speciali, pericolosi e non pericolosi.
- § 4. -Principi posti dalla normativa nazionale e comunitaria in materia: art 178 del d. lgs.152/2006 e responsabilità estesa del produttore.
- § 5. -La ripartizione delle competenze tra Stato , Regioni e altri enti locali.

Cap. II. - Strumenti di mercato per la tutela dell’ambiente.

- § 1. -Dalla “Strategia di Lisbona” a “Europa 20”.
- § 2. -L’amministrazione attraverso gli strumenti economici.
- § 3. -Classificazione OCSE degli strumenti economici per le politiche ambientali:
 - a. Tasse e Tariffe. Sussidi(agevolazioni,esenzioni, ecc).
 - b. Creazione di mercati .
 - c. Sanzioni (command and control).
- § 4. -“Green public procurement” come applicazione della teoria dei NUDGE.

Cap. III. -L'adattamento istituzionale alla mutata accezione di rifiuto.

- § 1. -Com'è cambiata l'accezione dei rifiuti nell'ambito della politica economica. Il riciclo dei rifiuti e il riciclo dei materiali: tra tutela dell'ambiente e libero mercato.
- § 2. -Environmental and competition policy. La disciplina comunitaria: Waste prevention and Recycling Strategy.
- § 3. -La gestione dei rifiuti nella normativa nazionale: le organizzazioni coinvolte e procedimenti utilizzati.
- § 4. -Il ruolo del "Local waste management": "Municipal waste management", Regioni e attività di pianificazione.
- § 5. -Interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e della Commissione Europea. La vicenda dei consorzi obbligatori nella gestione dei rifiuti.

Cap. IV. -La circolazione dei rifiuti: confronto necessario tra disciplina comunitaria e nazionale.

- § 1. -La libera circolazione delle merci secondo il TFUE.
- § 2. -I punti vista in dottrina: tra sostenitori e oppositori della teoria del "rifiuto come bene giuridico".
- § 3. -La normativa nazionale ed europea sulla circolazione e spedizione delle varie categorie di rifiuti.
- § 4. -Il principio di autosufficienza locale per lo smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali.
- § 5. -Giurisprudenza Costituzionale sulla circolazione interregionale per lo smaltimento di rifiuti speciali: la triade artt.120, 3, 41 Cost. come parametro di legittimità costituzionale delle norme regionali.

(ricorda di parlare dell'art 192 tua sul divieto di deposito)

Conclusioni.

Introduzione.

Nella presente trattazione si cercherà di analizzare la disciplina dettata, nell'ambito del diritto dell'ambiente, in riferimento ai rifiuti. Si prendono le mosse dalla normativa contenuta nella parte IV del TUA(d. lgs. 152/2006) e dalle direttive europee dettate per specifiche categorie di rifiuti(si pensi alla direttiva sugli imballaggi 94/62CE) o per specifiche problematiche (ad esempio la direttiva sulle discariche 1999/31 CE). In base ai vari atti, si ricostruisce la definizione di "rifiuto" attribuendole un significato il più possibile esaustivo. Quest'ultimo obiettivo necessita di una comparazione con le nozioni attingute di "end of waste" , "sottoprodotti", "non rifiuti", ciò al fine di ottenere un inquadramento dell'oggetto della disciplina in questione, ovvero la gestione dei rifiuti stessi. Rispetto a tale ultima attività si rileva l'importanza dei principi posti all'interno dell'ordinamento(quali principio della precauzione, principio della responsabilità estesa del produttore e così via) delle differenze sussistenti tra le varie classificazioni (urbani e speciali , pericolosi e non pericolosi) poste dalla disciplina. completata la parte, ritenuta prettamente descrittiva della materia, si passa all'introduzione del concetto di strumento economico per la tutela dell'ambiente, auspicando la possibile applicazione di strumenti proposti da tale disciplina anche nel settore dei rifiuti. Stabilito in questa sede il ruolo svolto dalle politiche europee poste dalla Strategia Europa 20, si guarda ad una gestione del rifiuto che non trascuri gli elementi del mercato, anzi che sfrutti lo stesso. L'introduzione di politiche sociali-economiche studiate non sulla mera interazione tra domanda e offerta, ma sull'intenzione degli operatori economici(e nello specifico dei cittadini) . Si fa riferimento alla possibilità di applicare la teoria NUDGE (ormai utilizzata in vari paesi quali USA e Inghilterra) , come avviene per altri servizi tradizionalmente considerati pubblici , anche nel settore dei rifiuti. Ottenere quindi l'ottimizzazione nella gestione mediante un'operazione a priori sulla "coscienza" del cittadino, senza servirsi dei tradizionali schemi di command&control. Terminata l'analisi sull'oggetto della gestione, si passa all'approfondimento del soggetto e dell'attività stessa di gestione. Si tenta di scandire le varie fasi previste nell'ordinamento, ovvero: raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione dei rifiuti,

senza tralasciare infine la supervisione di tutte le attività (apportando cenni anche all'attività di progettazione) e i soggetti preposti alle varie attività. Esulano invece da logiche descrittive, i riferimenti dottrinali alla Waste prevention and Recycling Strategy. Nella trattazione si tenta di individuare meccanismi di gestione che puntino sempre più all'efficienza e alla sostenibilità. Cercare di introdurre nel nostro ordinamento, elementi caratterizzanti sistemi di gestione dei rifiuti di altre realtà, pur considerando le specificità del nostro ordinamento. In ultima analisi, si procede verso un approfondimento della disciplina e della giurisprudenza dedicate alla circolazione transfrontaliera e interregionale dei rifiuti; non mancando di riferimenti alle norme poste per la circolazione delle merci e dei servizi e alle problematiche correlate allo spostamento di varie tipologie di rifiuti.

Cap. I. - I rifiuti e le problematiche relative alle definizioni e all'applicazione dei principi.

§ 1. - "I rifiuti" , disciplina nazionale e sovranazionale. Le problematiche legate alle definizioni dell'art.183 d. lgs. 152/2006.

Per poter comprendere pienamente il fenomeno dei rifiuti e la sua disciplina è opportuno iniziare dall'analisi delle norme dettate in materia e nello specifico dalla definizione, delineatasi degli stessi, nel nostro ordinamento.

Il quadro normativo di riferimento è costituito dalle disposizioni contenute nella direttiva quadro comunitaria n. 98/2008, nelle altre direttive che si occupano di specifiche categorie di rifiuti (94/62/Ce sugli imballaggi, 1999/31/Ce sulle discariche, 2000/53/Ce sui veicoli fuori uso, 2006/66/Ce su batterie e accumulatori e la recente direttiva Raee 2012/19/Ue) e nel codice dell'ambiente (d.lgs.152/2006).

Il legislatore nazionale ha proceduto con un recepimento della normativa comunitaria¹, oggi consolidata nell'art 183 comma 1 let a) del d. lgs. 152/2006 "Definizioni", secondo il quale:

"... Si intende per:

a) «rifiuto»: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi..."

La disposizione in esame prosegue con un'elencazione, delle nozioni rilevanti" per l'applicazione della parte quarta del presente decreto"².

Partendo dall'esame dell'elemento oggettivo si può dire che sono considerati rifiuti solo beni mobili, non le immissioni nocive introdotte nell'aria e nemmeno le acque di scarico³. Questo profilo della norma ha subito importanti variazioni dovute alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 205/2010(c. d. terzo correttivo T.U.A.). La nuova definizione ha limitato l'importanza dell'appartenenza ad una delle categorie dell'EER (oggi Elenco Europeo dei Rifiuti allora Codice Europeo dei Rifiuti⁴), al punto che l'attuale inclusione in tale catalogo

¹ Si fa soprattutto riferimento alla direttiva quadro 2008/98/ CE , ai suoi articoli 5 e 6 .

² Tra le più importanti definizioni poste dall'art.183 dal T.u.a. si ricordino: **Detentore**: il produttore dei rifiuti o il soggetto, persona fisica o giuridica, che li detiene. **Raccolta**: l'operazione di prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento. **Raccolta differenziata**: la raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico. **Centro di raccolta**: area presidiata ed allestita, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento. **Gestione**: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. **Gestione integrata**: il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti, compresa l'attività di spazzamento delle strade.

³ Sul punto De Leonardis F., in Diritto dell'ambiente a cura di Rossi G. ,pag. 307.

⁴ Sulle funzioni del CER si veda Dimiccoli A. , Saviano L. , secondo i quali "la funzione del CER non è mai stata quella di stabilire quali sostanze od oggetti siano rifiuti, ma quella di assicurare la trasparenza della circolazione di sostanze od oggetti già diventati rifiuti tramite l'assegnazione di un codice a sei cifre", in *Assegnazione del codice CER, analisi delle regole e criticità, in Ambiente e Sicurezza.*

non fa automaticamente di una sostanza o di un oggetto un rifiuto ma ha solo valore indicativo. Ciò che lo qualifica come tale è anzitutto il comportamento tenuto dal detentore e il significato da attribuire alla condotta del “disfarsi”⁵. Data l’indeterminatezza della nozione, sono stati individuati alcuni criteri applicativi utili alla dichiarazione di contrasto tra norme interne degli stati membri e norme comunitarie.

In base al principio di precauzione (art. 191 TFUE), la definizione di rifiuto non può essere interpretata in senso restrittivo⁶; la nozione non esclude sostanze ed oggetti suscettibili di riutilizzo economico perché si fa riferimento a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se hanno valore commerciale a fini di riciclo, recupero o riutilizzo⁷; non è possibile qualificare una sostanza come rifiuto in relazione all’operazione di recupero o di smaltimento.⁸

Si è tentato persino, in via pretoria, di fornire un’interpretazione in base alla quale una sostanza/oggetto è un rifiuto se è “residuo di produzione”. Infatti per comune esperienza “un rifiuto è ciò che viene prodotto accidentalmente nel corso della lavorazione di un materiale [...] e non è il risultato cui il processo di fabbricazione mira direttamente. [...] I residui in quanto conseguenza non voluta di un ciclo di produzione sono rifiuti”⁹.

Per rifiuto, secondo la normativa nazionale ed europea, deve intendersi qualsiasi sostanza oppure oggetto del quale il produttore o il detentore voglia o debba disfarsi, restando irrilevante se ciò avvenga tramite il suo recupero, smaltimento o riutilizzo economico.

⁵ In tal senso *sent. 18 Dicembre 1997, C-129/96*, Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

⁶ *Sent. 18 Dicembre 2007, C-195/05 Commissione/ Repubblica Italiana*, Corte di Giustizia dell’Unione Europea

⁷ Il principio secondo il quale la riutilizzabilità economica di una sostanza o un oggetto non esclude necessariamente la loro natura di rifiuto è affermato in Corte di Giustizia dell’Unione Europea, *sent. 28 marzo 1990, (Vezzoso)*. Il fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale esclude di per sé che questa possa considerarsi rifiuto in Corte di Giustizia dell’Unione Europea, *sent. 18 dicembre 1997, Wallonie. Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Sent. 25 Giugno 1997, C-304/94*, Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

⁸ Si veda Minnini G., Pernice M., *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti*.

⁹ *Sent. 13 Aprile 2002, C-9/2000*, Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

La definizione è stata descritta come “aperta”¹⁰, nel senso che l’avvicinarsi nel tempo di un’interpretazione estensiva e un’interpretazione restrittiva di rifiuto, che tende ad ampliare l’area del non rifiuto, non ha visto la conclusione della disputa in favore di una delle due correnti¹¹ lasciando all’interprete definire cosa sia e cosa non sia in concreto un rifiuto.

Alla luce di questa realtà ciò che risulta esser certo è la necessaria presenza di un’interpretazione orientata alle finalità della direttiva 75/442/CEE che, ai sensi del Considerando 3, risultano essere la tutela della salute umana e dell’ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell’ammasso e del deposito dei rifiuti.

Il supremo giudice europeo ha ribadito più volte che la direttiva 98/2008/CE “non suggerisce alcun criterio determinante per individuare la volontà del detentore di disfarsi di una sostanza o di un materiale [...] , gli Stati membri sono liberi di scegliere la soluzione più idonea [...] purché ciò non pregiudichi l’efficacia del diritto comunitario”¹². Il diritto interno deve tener conto della libertà dell’interprete di riscontrare la sussistenza di un rifiuto caso per caso, facendo “diretta applicazione della regola del “disfarsi”, regola acquis non derogabile dallo Stato membro, ma solo adattabile a specifiche situazioni”¹³.

Quindi per poter procedere all’individuazione effettiva di un rifiuto all’occorrenza si deve guardare l’elemento soggettivo. Bisogna precisare che il “disfarsi”¹⁴ qui non riprende i

¹⁰ Sul punto Dell’Anno P. in *Trattato di diritto dell’Ambiente*, pag. 176 e ss.

¹¹ Sull’inammissibilità di un criterio presuntivo è d’accordo anche parte della giurisprudenza: *sent. n. 34758 del 26 Settembre 2011*, Corte di Cassazione Penale, sez. III; *sent. n. 35235 del 12 Settembre 2008*, Corte di Cassazione Penale, sez. III.

¹² Sent. sez.II, 11 Novembre 2004,C-457/02, Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

¹³ Così Magri M. in *Rifiuto e sottoprodotto nell’epoca della prevenzione: una prospettiva di soft law*, in riv. Ambiente e Sviluppo ,v.10, f. 30, 2010.

¹⁴ E’ stato, peraltro, sottolineata attraverso sentenze della Corte di Giustizia che l’espressione “disfarsi” vada interpretata considerando le finalità della normativa comunitaria, e pertanto in modo estensivo , *sent. 11 novembre 2004*, Niselli, *sent. 18 aprile 2002*, Palin Granit. Già da statuizioni ormai risalenti, peraltro, discende che la riutilizzabilità economica di una sostanza o un oggetto non esclude necessariamente la loro natura di rifiuto (CGE, *sent. 28 marzo 1990*, Vezzoso), né il fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione

concetti privatistici di *res derelicta* o *res nullius*: il detentore può realizzare il comportamento necessario anche mantenendo sotto il proprio controllo la sostanza/oggetto proprio al fine di disfarsene (si pensi al caso di un detentore che conserva i rifiuti nel luogo di produzione per poi venderli o riciclarli).

Possiamo distinguere tre manifestazioni della condotta del detentore in: *si disfi*, *intenzione di disfarsi*, *obbligo di disfarsi*¹⁵.

Con il *si disfi* il legislatore vuole indicare l'atto umano o naturale di disfarsi di una cosa, l'interruzione della relazione di utilità tra il fruitore del bene e il bene stesso e non la volontà di smaltire. Non rileva in questa sede neppure il fatto che il detentore esegua o meno operazioni che tipicamente si ascrivono all'attività di gestione, ma solo che questi detenga presso di sé una sostanza giunta alla fine del proprio ciclo di vita, che abbia potenziali effetti lesivi per l'ambiente (per agevolare l'individuazione di quest'ultima caratteristica può essere utile l'inclusione nell' EER).

L'*intenzione di disfarsi* è individuabile soltanto a posteriori e cioè in sede di controllo, infatti l'onere della prova incombe sull'organo di vigilanza che voglia dimostrare la volontà di un soggetto di disfarsi di un determinato bene.

L'*obbligo di disfarsi*, individuabile a priori, designa il dovere giuridicamente eteroimposto da norme contenute in leggi, regolamenti o provvedimenti amministrativi, per il quale un soggetto deve disfarsi di determinati beni definiti dagli atti stessi come rifiuti¹⁶.

L'obbligo in questione è sicuramente rinvenibile nei casi in cui la legge definisce i rifiuti "pericolosi" ma decisiva è la circostanza per la quale una sostanza/oggetto comunque denominata o qualificata sia potenzialmente dannosa per l'ambiente. Si deve ammettere che

industriale esclude di per sé che questa possa considerarsi rifiuto (CGE, sent. 18 dicembre 1997, Wallonie). Sull'argomento, con puntualità, v. Ramacci L., *La nuova disciplina dei rifiuti*, Padova, 2006, pp. 41 ss..

¹² Il principio secondo cui la riutilizzabilità economica di una sostanza o un oggetto non esclude

¹⁵ Così Ficco P, Santoloci M. in *Rifiuti e dintorni: sottoprodotti*, MPS, "MPS fin dall'origine", *fondamenti codicistici del concetto di "disfarsi"*.

¹⁶ Pernice M., Prosperoni M., *Definizione giuridica di rifiuto e sua applicazione pratica*, tra esigenze economiche e ambientali in riv, *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, v. 12, f. 3, pag. 139-146, 2003

“la situazione d’obbligo di disfarsi di un materiale sta direttamente nella sua pericolosità, cioè in un requisito che pure non è da ricondurre all’applicazione di fattispecie legali ma al più generale principio di precauzione”¹⁷.

Potenzialmente l’obbligo in parola potrebbe significare soltanto “obbligo di sbarazzarsi” di un oggetto/sostanza e non già obbligo di consegnare, ad esempio, un tipo di rifiuto ad un dato consorzio tenuto a raccoglierlo. Un obbligo che dica semplicemente di disfarsi di un oggetto/sostanza pericolosa non è giuridicamente comprensibile. È qui che interviene l’interprete, definendo i margini della condotta mediante altre definizioni contenute nella normativa; si fa specifico riferimento alla prassi per la quale si ha l’individuazione in negativo del concetto di rifiuto ricorrendo alle nozioni di sottoprodotto, end of waste, principio di precauzione, ecc.

Altre definizioni ricavabili dall’articolo 183, strettamente correlate alla condotta principale, sono quelle di “detentore” del quale si parla alla lettera h) e di “produttore di rifiuti” alla lettera f). Iniziando da quest’ultima il codice definisce *«produttore di rifiuti»: il soggetto la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti.*

Emerge immediatamente la distinzione tra produttore iniziale e produttori successivi. Secondo parte della dottrina ¹⁸il produttore iniziale rappresenta la categoria certa di produzione, infatti tale è chi mediante un’attività di produzione di beni generi rifiuti; l’altra categoria è invece quella eventuale dei produttori successivi, c.d. secondari, definiti tali perchè intervengono su una sostanza/oggetto che è già rifiuto prima ancora che esercitino la loro attività. Quindi la definizione fa riferimento sia all’attività generatrice del rifiuto sia alle successive attività di pretrattamento o miscuglio che hanno mutato la natura o la

¹⁷ Magri M. , Rifiuto e sottoprodotto nell’epoca della prevenzione: una prospettiva di soft law, in riv. Ambiente e sviluppo, v. 10, f. 30, 2010.

¹⁸ Fimiani P. , *Produttore di rifiuti; la distinzione tra iniziale e secondario*, in riv. Rifiuti 09,165,10

composizione degli stessi¹⁹. I giudici nazionali hanno posto la questione riguardante l'interpretazione da dare all'espressione utilizzata dal legislatore: adottare un'interpretazione restrittiva, comprensiva della sola attività materiale di intervento diretto sull'oggetto o un'interpretazione estensiva, che comprenda anche un'attività giuridica per la quale il titolare del bene, dalla gestione del quale originano rifiuti da recuperare o smaltire, decida di affidare ad un terzo il compito di provvedere²⁰.

La definizione di detentore (art 183, let. h)) risulta essere ancor più vaga:«*detentore*»: *il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso*. È identificato con il soggetto che abbia con il rifiuto un rapporto di “possesso”, sia esso derivante dalla sua produzione o ricevuto da altro produttore per poter provvedere alle attività di gestione.

Si deve precisare che in questo caso il termine “possesso” è utilizzato attecnicamente, da intendersi in senso materiale e non civilistico ,se così non fosse sarebbe richiesta la altresì la dimostrazione , non facile, della presenza di animus possidendi. Il concetto non è stato approfondito né dalla normativa nazionale né da quella comunitaria, ma è ormai pacifico in dottrina ritenere possesso quella situazione di potere di fatto sulla cosa che non ne presuppone la proprietà né il potere di disporre in senso strettamente giuridico. Tale convinzione è maturata seguendo varie argomentazioni, tra le quali quella che ritiene l'utilizzo del termine “possesso” frutto di un mero lapsus calami del Legislatore, che si sarebbe limitato ad una traduzione letterale della direttiva dando luogo a insanabili incongruenze con altre norme della materia²¹. La detenzione è da ritenersi sussistente dal momento in cui il rifiuto viene ad esistenza, il produttore finché mantiene la disponibilità dello scarto è da qualificare non solo produttore ma anche detentore del rifiuto.

§ 2. -Le definizioni attigue di “sottoprodotto”, “end of waste”, “non rifiuti”.

¹⁹ Una ricostruzione organica del sistema legislativo è resa meno agevole dalla coesistenza della definizione di produttore e di detentore si veda *l'avv. gen. Kokott nelle conclusioni per la causa C-1/03, sent. 7 Settembre 2004*.

²⁰ *Sent. n. 6443 dell'11 Febbraio 2008 Cass. Pen., Sez III*.

²¹ Di Girolamo A, Maglia S. , *Nuove definizioni nell'ambito della disciplina dei rifiuti: la novella dell'art. 183 del D.Lgs. n. 152/2006*, in riv. Ambiente e sviluppo, n. 4/2011.

Appurato il carattere irrisolto della definizione di rifiuto, il legislatore, in primis comunitario con la direttiva 2008/98/CE e in un secondo momento nazionale, ha avvertito l'esigenza di evitare condotte elusive da parte degli stati membri, che spesso hanno teso ad escludere l'applicazione della disciplina in materia di rifiuti per varie sostanze identificabili come residui di produzione.

Ciò non deve stupire dato l'approccio del "tutto rifiuto", che ha caratterizzato la prima direttiva quadro dei Rifiuti (75/442 CE) il cui obiettivo era la protezione dell'ambiente e della salute umana da impatti negativi dovuti agli stessi. L'approccio ai rifiuti come eventuale risorsa non era presente e, di conseguenza, la determinazione del concetto di sottoprodotto²² non era fondamentale²³.

L'apertura a questa nuova figura si è avuta soltanto con la sentenza Palin Granit²⁴ nella quale la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha operato per la prima volta la distinzione tra "residui di produzione" (sostanze che non possono avere un utilizzo ulteriore) e "sottoprodotti" (sostanze che pur non costituendo scopo primario della produzione sono sfruttate o commercializzate in un processo successivo senza dover subire trasformazioni). L'attuale definizione è frutto di mutati orientamenti pretori e interventi normativi, in ultimo quello previsto, a livello nazionale, dal d. lgs. 205/2010 che ha introdotto quanto disposto dall'art. 5 dir. n. 2008/98 CE.

In base all'art.184-bis codice dell'ambiente:

"1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

²² Sul punto Giampietro F. , *Commento alla direttiva 2008/98 CE sui rifiuti. Quali modifiche al codice dell'ambiente?*, pag. 38 e ss.

²³ Sul punto Giampietro F. , *Commento alla direttiva 2008/98 CE sui rifiuti. Quali modifiche al codice dell'ambiente?*, pag. 38 e ss.

²⁴ sent. 18 aprile 2002 della Corte di Giustizia

- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- 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.”

Con questa disposizione si delinano le condizioni, al verificarsi delle quali, residui di produzione non diventano rifiuti perché il loro ciclo di vita continua come prodotti, escludendo in tal modo che la condotta di detenzione qui integri gli estremi del “disfarsi” di cui all'art. 183, comma 1, let a).

Il sottoprodotto è un residuo di produzione che prosegue il proprio ciclo di vita senza perdere la qualità di prodotto. Differente da questo è il cd. end of waste (per altro disciplinato da altra norma: art.184-ter) per il quale sostanze/oggetti già divenuti rifiuti tornano ad essere qualificati come prodotti e quindi si reintroducono nel ciclo economico a seguito di operazioni di riciclaggio ²⁵.

Si deve ammettere, per una più chiara delimitazione dei confini di tale figura, la necessità di confrontare l'istituto del sottoprodotto con quello di rifiuto stabilito dall'art.183 e di end of waste stabilito dall'art.184-ter.

Il rapporto rifiuto- sottoprodotto è caratterizzato da una limitazione reciproca. Secondo la giurisprudenza nazionale, in caso di incertezza in ordine alla qualificazione di una sostanza/oggetto, i principi di precauzione e prevenzione impongono un'interpretazione estensiva della nozione di rifiuto. Tale prassi non è più possibile in maniera assoluta data la presenza della figura attigua di sottoprodotto. Il dissidio è stato risolto dalla giurisprudenza nel senso di inammissibilità di un criterio preventivo ma con necessità di analisi del caso concreto²⁶. Parte della dottrina è arrivata ad affermare che l'art. 184-ter potrebbe implicare

²⁵ Sul punto Costato L., Pellizzer F., *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, pag.646 e ss.

²⁶ Cassazione Penale, sent. cit.

un'inversione di tendenza interpretativa "è rifiuto tutto ciò che non può essere considerato sottoprodotto"²⁷.

Ma tornando al contenuto dell'art.184-bis, questo fissa delle condizioni al verificarsi delle quali si è in presenza di un sottoprodotto; prima di poter procedere all'analisi di ciascuna di esse si deve precisare che è necessaria una loro presenza contestuale²⁸.

La lettera a) stabilisce che "la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto".

Partendo da un esame letterale della norma si capisce che il procedimento preso in considerazione è quello di produzione e non anche quello di consumo.

Caratteristica fondamentale è l'involontaria generazione di un siffatto prodotto²⁹, il produttore non deve avere come scopo principale della sua attività quello di produrre il sottoprodotto. Parte della dottrina specifica come non sia necessario ai fini dell'integrazione della fattispecie che il sottoprodotto per esser definito tale debba essere anche riutilizzato nello stesso processo di produzione, basta che ne sia in qualsiasi modo parte integrante. Ciò è possibile solo se è il produttore e non i successivi detentori a destinare la sostanza/oggetto al riutilizzo³⁰. Tra i vari indizi della presenza di tale intenzione, si può citare il caso di chi venda il residuo allo scopo di ricavarne profitto (si prenda come esempio un'industria casearia che riutilizzi direttamente o rivenda il caglio per la produzione di derivati del latte).

La lettera b) dell'articolo analizzato pone un'altra condizione necessaria affinché una sostanza possa essere definita sottoprodotto:

"è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzata, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi".

²⁷ Così Magri M. in *Rifiuto e sottoprodotto nell'epoca della prevenzione: una prospettiva di soft law*, in riv. Ambiente e Sviluppo ,v.10, f. 30, 2010

²⁸ Quanto detto è stato ribadito dalla Giurisprudenza nazionale: sent. n. 41016 del 22 Settembre Cass. Pen.

²⁹ Röttgen D. per esprimere il concetto distingue tra "autentico prodotto e residuo di produzione", in *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Quali modifiche al codice dell'ambiente?* , a cura di Giampietro F.

³⁰ Sul punto si veda Giampietro P. , op. cit.

Con questo inciso il legislatore vuole sottolineare la necessità, che la riutilizzazione non sia solo eventuale ma che ci sia una destinazione al riutilizzo in concreto. Ovviamente anche per verificare tale evento ci sono degli indizi oggettivi, uno tra tanti è la sussistenza di un provvedimento amministrativo che permetta di individuare il percorso del prodotto.

La certezza della riutilizzazione (da parte del produttore nella stessa attività o da parte di un terzo) è una clausola inserita dalla normativa comunitaria sotto la spinta della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sensibile alla necessità di evitare depositi di oggetti/sostanze per un tempo indeterminato.

Alla lettera c) il legislatore afferma che “la sostanza o l’oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale”.

È necessario che ai fini del riutilizzo del residuo come sottoprodotto non si debbano svolgere ulteriori attività rispetto a quella di produzione dalla quale deriva.

La giurisprudenza³¹ ha delineato una serie di criteri che permettano di stabilire quando il trattamento di un residuo costituisca trasformazione preliminare, tenendo conto della tipologia di residuo (fanghi, materiali da demolizione ecc.) e di pratica (conservazione o meno della sostanza ecc.).

Anche sul concetto di trasformazione in parola non si registra uniformità in dottrina, soprattutto in merito alla profondità degli interventi ammessi sulla sostanza/oggetto affinché il residuo sia ritenuto appartenente o meno alla categoria dei sottoprodotti. Nello specifico una parte di essa ritiene ammissibile solo gli *interventi minori che non mutino in alcun modo la struttura, la sostanza e la qualità del prodotto*³² e che comportino la possibilità di essere riutilizzato con le stesse modalità impiegate nella sua precedente vita.

L'ultima condizione fissata dall'art. 184-bis è quella prevista dalla lettera 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”.

³¹ Tra le tante sent. n 45023 del 2 Dicembre 2012, Corte di Cassazione Penale.

³² Sul punto si veda Amendola G, *Sottoprodotti: le prime sentenze e le prime elaborazioni della dottrina*, in www.industrieambiente.it

Si fissa qui la necessaria presenza della legalità intesa come limite esterno al riutilizzo, che non può contrastare con la preminente finalità di tutela dell'ambiente, non si possono commercializzare residui, che per definizione di legge o atto amministrativo, sono ritenuti pericolosi o comunque non commercializzabili.

Per poter comprendere pienamente la portata del sottoprodotto si deve fare riferimento, secondo l'impostazione della normativa europea (art.6 dir.2008/98/CE), alla definizione di End of Waste contenuta all'articolo 184-ter rubricato "Cessazione della qualifica di rifiuto", che recita:

"Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- 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".

Con End of Waste si indica il momento in cui un rifiuto, dopo un procedimento di recupero, cessa di essere tale e inizia ad indossare le vesti di prodotto economicamente e giuridicamente rilevante avente un proprio mercato di riferimento³³.

Questa nuova definizione ha come prospettiva quella di includere anche il vecchio concetto di *Materie Prime Secondarie* (trattate nell'ormai espunto art 181-bis del codice dell'ambiente) termine che designava quelle sostanze/oggetti che sono il risultato finale di un'operazione di recupero dei rifiuti. Nell'attuale prospettiva ci si concentra anzitutto sul procedimento (end of waste) e poi sull'oggetto, perché è a partire da esso che non si applica più la disciplina dei rifiuti ma quella dei prodotti. Si è preferito accorpate la categoria "intermedia" di MPS per consentire una migliore definizione delle nozione di rifiuti e sottoprodotto; eliminando quest'ultima le normative, comunitaria e nazionale, hanno

³³ in argomento *sent. 24 Giugno 2008* della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

preferito un netto confronto tra “rifiuto” e “non rifiuto”, ponendo nel mezzo la realtà dei sottoprodotti e la fase transitoria dell’end of waste.

Il D.lgs. 205/10 ha previsto all’art. 184-ter, in maniera quanto più conforme all’art. 4 della dir. 2008/98/CE, una misura che attui concretamente la gerarchia dei rifiuti³⁴, uno strumento che permetta ai rifiuti dopo opportune operazioni di tornare ad essere trattato come prodotto con valore merceologico. In questo modo si incoraggia la produzione di materie prime secondarie di alta qualità che ingenerino nel consumatore maggiore fiducia. Con questa strategia si ottengono due risultati: diminuisce l’utilizzo delle materie prime vergini e il relativo materiale da smaltire e diminuiscono gli oneri derivanti dalla gestione di materie prime secondarie inutilizzate.

L’end of waste sarebbe uno dei principali strumenti previsti a livello comunitario per la realizzazione di una società del riciclo e del recupero e sarà perfettamente realizzato soltanto quando ci sarà libera concorrenza sul mercato tra materie prime vergini e materie prime secondarie. Questo scopo può esser visto come ulteriore prova a favore di chi³⁵ sostiene che la norma in parola abbia *natura programmatica* poiché demanda a decreti ministeriali la definizione degli specifici criteri EoW³⁶.

La disposizione dettata in ambito nazionale non include, contrariamente a quanto previsto dall’art. 6 della dir. 2008/98 CE, un elenco dei possibili candidati a essere EoW.

³⁴ La gerarchia dei rifiuti è principio esposto all’ art. 179 del d. lgs. 152/2006 ed è principio regolatore per la gestione degli stessi.

³⁵ Sul punto Röttgen D. , *Combustibili solidi secondari: le novità del d.lgs. 205/2010*, in *Ambiente e sicurezza*, 12, 1,71. Secondo l’autore l’art.184-ter è “norma programmatica”.

³⁶ Si fa riferimento al co. II ex art. 184-ter in base al quale: “ L’operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. **I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare**, ai sensi dell’ articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull’ambiente della sostanza o dell’oggetto.”

Inoltre dopo un primo confronto tra disposizione nazionale e comunitaria si potrebbe ravvisare in prima battuta un contrasto. Mentre la direttiva comunitaria ritiene la norma applicabile solo a determinate categorie di rifiuti, quella nazionale fa riferimento alla generalità di essi. Il contrasto può intendersi sia insussistente che sanato.

“Insussistente” perché in realtà l’art.6 in parola più che stabilire dei criteri specifici³⁷ per la determinazione dei candidati EoW si è limitata a rimandare ad un momento successivo la definizione di tali parametri ponendo dei *paletti da rispettare nell’elaborare specificatamente, per ciascun flusso di rifiuto che si candida all’EoW, i criteri specifici che questi deve soddisfare per poter uscire dal novero dei rifiuti*³⁸. Si potrebbe dire che è stata rimandata la definizione positiva dei criteri d’individuazione dell’ EoW, lasciando spazio ad una definizione negativa, tramite quelle che in Italia chiamiamo “condizioni”.

“Sanato” perché laddove ci fosse stata una disciplina particolare a livello comunitario, il legislatore italiano avrebbe abbandonato il riferimento alla generalità di sostanze/oggetti indeterminati ai quali fa riferimento al comma I, per far spazio solo a quelli riconosciuti dai decreti ministeriali del Ministero dell’ambiente e tutela del territorio e del mare ai quali fa riferimento al comma II.

Anche in questo caso le condizioni previste devono essere contestuali, quindi i criteri specifici devono rispettare tutte le condizioni prescritte dalla direttiva e dal codice.

La prima condizione prevede: “a) la sostanza o l’oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici”. Tale definizione lascia ampi margini interpretativi ed è strettamente correlata al concetto di rifiuto, perciò ove una sostanza/oggetto sia utilizzata *comunemente* per soddisfare delle esigenze sarà difficilmente oggetto di condotta del disfarsi.

L’utilizzo in questione deve essere *comune e con scopi specifici*. Per *comune*, si intende quello accettato secondo consuetudine, quindi che sia generale e diffuso nell’accezione

³⁷ Sul punto Paone V. si esprime affermando che: la Corte di Giustizia dell’unione Europea nella causa C-317/07 , abbia perso l’occasione per esprimersi a riguardo per poi addirittura retrocedere sostenendo, come ormai negato da autorevole dottrina, che la pericolosità di un oggetto sia elemento determinante per la qualifica di rifiuto. , In Tutela dell’ambiente e l’inquinamento da rifiuti.

³⁸ Così Röttgen D. , in *La nozione di Materia Prima Secondaria(End of Waste)*, cap. III , in Commento alla direttiva comunitaria 2008/98/CE a cura di Giampietro F.

comune; per *scopi specifici* si fa riferimento alla concretezza dell'utilizzo che consente la tracciabilità dell'oggetto/sostanza finalizzata ad essere EoW³⁹.

La norma prosegue in questo modo: “Esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto” , con tale seconda condizione si rafforza ulteriormente la necessità che non si presenti la condotta del disfarsi, e la presenza di una domanda, è indice fondamentale dell'esistenza del mercato. L'importanza della domanda è inoltre collegata alla volontà di non relegare la qualifica di materia prima secondaria soltanto a quelle sostanze/oggetti che abbiano già un valore economico intrinseco riconosciuto. Ciò soprattutto per facilitare gli Stati membri retrogradi, che con un mercato delle materie prime secondarie ancora non sviluppato trovano difficoltoso stabilire un siffatto valore.

La terza condizione, “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” , stabilisce in primis uno standard che permetta *di creare un bench mark per poter operare una distinzione tra prodotti riciclati di bassa qualità, destinati a rimanere rifiuti, e prodotti riciclati di alta qualità, che potranno diventare autentici prodotti*⁴⁰.

Si analizzi infine l'ultima condizione, la più vaga ed aleatoria, fissata alla lettera d) dell' art. 184-ter: “l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana” .

L' espressione utilizzata dal legislatore lascia un margine di discrezionalità molto ampio e ciò che è stato discusso riguarda soprattutto il rapporto di alternatività tra “ambiente” e “salute umana”. Secondo parte della dottrina, la scelta di far assumere ad una sostanza/oggetto la natura di prodotto anziché di rifiuto non può essere basata soltanto sul rispetto di questi due parametri⁴¹.

Per completare l'esposizione, il comma II dell'articolo in commento prevede: “l' operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni”.

³⁹ Sul punto si veda Röttgen D. , op cit. nota 27 par. II. cap. 1.

⁴⁰ Sul punto si veda Röttgen D. , op cit. nota 27 par. II. cap. 1.

⁴¹ Sul punto si veda Röttgen D. , op cit. nota 27 par. II. cap. 1.

L'operazione di riciclo può consistere anche in un semplice controllo volto alla verifica della sussistenza delle condizioni sopra citate. Il legislatore non si è lasciato andare a giudizi di merito in ordine all'attività da svolgere ma ha fissato come condizione necessaria e sufficiente la contemporanea presenza dei presupposti indicati⁴².

L'art 184-ter termina con una norma di chiusura: "La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto".

La norma chiarisce che il momento in cui finisce il rifiuto e inizia il prodotto rappresenta il termine per l'applicabilità della disciplina dettata in materia. Si è proceduto ad una specificazione dell'esclusione dei materiali ormai "recuperati/riciclati" dalla disciplina dei rifiuti ed è stato eliminato qualsiasi riferimento alla completezza del recupero⁴³.

Ultima nozione, utile ai fini della comprensione dell'oggetto principale della disciplina dei rifiuti, è contenuta nell'art 185 codice dell'ambiente, rubricato: "Esclusioni dall'ambito di applicazione" il quale dispone che: "Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: a) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera ecc...".

La disposizione rende esplicito il regime delle esclusioni che è base per l'applicazione della disciplina in materia di rifiuti. Le sostanze/oggetti contenute in tale elencazione non presentano una caratteristica comune che giustifichi l'esclusione. Infatti risultano esserci: oggetti/sostanze non riconducibili alla nozione di rifiuto sia perchè non rispondenti alle caratteristiche poste dalla nozione di rifiuto e oggetti/sostanze assoggettate a diversa e specifica disciplina⁴⁴.

Alla prima categoria si ascrivono i non rifiuti in senso stretto, si fa riferimento a:

a) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera;

⁴² Si veda Ramacci L., *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*.

⁴³ Sul punto si veda Costato L., Pellizzer F., *Commentario al Codice dell'ambiente*, per i quali: la Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sent. 22 Dicembre 2008, causa C-283/07: "Un'operazione di recupero può dirsi completa soltanto se ha l'effetto di conferire al materiale in questione le medesime proprietà e caratteristiche di una materia prima e di renderlo utilizzabile nelle stesse condizioni di precauzione rispetto all'ambiente".

⁴⁴ Così Dell'Anno P., in *Trattato di diritto dell'ambiente*, cap.IV.

b) il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica di siti contaminati;

c) il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato;...e) i materiali esplosivi in disuso

Le emissioni gassose (let. a) non sono state definite come rifiuti dalla normativa comunitaria per una caratteristica su tutte: ne è consentito lo smaltimento diretto nell'ambiente sempre che ciò avvenga nel rispetto dei limiti posti dalla parte V del codice. Il regime delle emissioni è praticamente antitetico rispetto a quello previsto per i rifiuti, che non possono essere depositati o abbandonati sul o nel suolo in modo incontrollato⁴⁵.

Per quanto riguarda la lettera b) , i terreni in situ e gli edifici ad essi collegati, anche se contaminati, non sono sottoposti all'applicazione della disciplina sui rifiuti fino al momento della rimozione dal sito o della demolizione dell'edificio.

La lettera c) fa riferimento alle terre e rocce da scavo che sono dispensate dall'applicazione della normativa rifiuti a patto che non superino il livello di contaminazione consentito dalla legge e che siano utilizzate per la costruzione del sito in cui si trovano o per il riassetto morfologico di terreni, opere edili e stradali.

La lettera e) esclude i combustibili opportunamente regolati dalla parte quinta del codice, orientata alla tutela dell'aria e dell'ambiente.

La seconda area d'esclusione dalla disciplina della parte IV del TUA può essere definita come categoria dei non rifiuti in senso lato. Qui la zona franca è giustificata dalla presenza di una disciplina alternativa applicabile a tali sostanze/oggetti e non perché queste siano qualificate ex lege come "non rifiuti"⁴⁶. Ovviamente dato il criterio di classificazione scelto, le sostanze/oggetti rientranti in questa categoria presentano caratteristiche molto differenti tra loro; per comodità espositiva possiamo individuare delle sottocategorie: quella

⁴⁵ Si fa riferimento all'art. 192 T. U. A. che stabilisce al comma I: "L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati."

⁴⁶ Sul punto Dell' Anno P. , op. cit. , continua argomentando: " *molti degli oggetti menzionati nell'elencazione (tassativa) sono espressamente qualificati come rifiuti...* " .

rappresentata dai rifiuti in senso proprio e quella rappresentata da altre sostanze e prodotti . Della prima sottocategoria fanno parte i “rifiuti radioattivi” ai quali si applicano le disposizioni contenute nel d. lgs. 230/1995 e “ i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave, di cui al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 117” ai quali si applica la normativa di recepimento prevista dal d. lgs. 117/2008.

La seconda sottocategoria(art. 185, comma II, let. b) e c)) è composta da alcune biomasse utilizzate nell'attività agricola o per la produzione di energia(deiezioni animali, paglia ecc...) e da sottoprodotti di origine animale e carcasse di animali non macellati, disciplinati dal regolamento n. 1774/2002/CEE.

Dall'esame di queste tre fondamentali nozioni, si può capire come l'applicazione della disciplina prevista dalla IV parte del codice dell'ambiente sia oggetto di un'attività interpretativa; che abbia come estremi di riferimento le esclusioni dell'art 185 da un lato, e le condizioni stabilite dall'art 183, comma I, let. a) per la definizione di rifiuto e dall'art. 184-bis per la nozione di sottoprodotto dall'altro.

§ 3. -Le varie classificazioni di rifiuti:urbani e speciali, pericolosi e non pericolosi .

Oltre all'individuazione precisa del concetto, anche la classificazione dei rifiuti è prerequisito necessario per un ottimale gestione degli stessi.

L'art. 184 del testo unico ambientale ha come fine quello di inserire stabilmente dei criteri preposti all'individuazione delle varie categorie di rifiuti. Dalla lettura della disposizione si evince la centralità di due criteri: criterio dell'origine e criterio della pericolosità.

In base al primo si ha la distinzione tra rifiuti urbani e speciali, mentre il secondo introduce la contrapposizione tra rifiuti pericolosi e non pericolosi. L'applicazione pratica di questi strumenti non è facile, si consideri che le caratteristiche fisiche e chimiche della sostanza/prodotto non valgono da sole ai fini della collocazione in una delle categorie sopracitate. Talvolta risulta necessario reperire anche informazioni sul processo produttivo che l'ha creato.

Passando all'esame di ciascuna classe si nota che nella categoria dei rifiuti urbani sono ricomprese tipologie di rifiuti suddivisibili a loro volta in: rifiuti domestici e rifiuti non domestici. Nella prima sottocategoria l'art 184 alla lettera a) sono inclusi anche quei rifiuti *ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione*. A partire dalla lettera b) il codice elenca i rifiuti non domestici urbani, che sono:

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

Queste elencazioni hanno importanti risvolti a livello pratico per gli enti locali, visto che sapere quale sia la composizione dei rifiuti urbani permette di programmare al meglio la gestione, quindi lo smaltimento e il riciclaggio.

Contrapposti ai rifiuti urbani sono i c.d. rifiuti speciali elencati al comma III:

- a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.;*
- b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;*
- c) i rifiuti da lavorazioni industriali;*
- d) i rifiuti da lavorazioni artigianali;*
- e) i rifiuti da attività commerciali;*
- f) i rifiuti da attività di servizio;*
- g) i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;*

*h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie*⁴⁷;

Concetto da specificare è quello di assimilabilità, che qui sta ad indicare la possibilità per i rifiuti speciali di essere conferiti alle discariche destinate ai rifiuti urbani (c. d. assimilabilità di tipo tecnologico) e identità di disciplina fiscale, amministrativa e penale tra categoria dei rifiuti assimilati e quella dei rifiuti urbani(c.d. assimilabilità di tipo giuridico)⁴⁸.

Il IV comma regola il fenomeno della pericolosità dei rifiuti, oggetto di lungo dibattito e di varie revisioni a livello comunitario. Il settore è stato oggetto di innovazione da parte del “quarto correttivo” , che elimina qualsiasi riferimento alle voci a specchio e caratteristiche di concentrazione predeterminate, previste dalla decisione della Commissione n. 2000/532/CE e dal testo previgente contenuto nel T. U. A. .

In base alla disciplina attuale per qualificare un rifiuto come pericoloso occorre fare riferimento esclusivo alle classi di pericolo (H15) previste dall'allegato D del d. lgs. 152/2006. Se un rifiuto presenta una sostanza associata ad uno dei codici elencati da H1 a H15 potrebbe essere pericoloso a patto che la concentrazione di essa oltrepassi la soglia consentita dalla legge. La questione posta da dottrina e giurisprudenza riguarda sovente la mancata predeterminazione, per alcuni indici, della soglia di concentrazione massima consentita, e ciò potrebbe portare ad escludere dal novero dei rifiuti pericolosi quelli che nella pratica lo sono sempre stati. Non è di questo avviso altra parte di dottrina per la quale l'allegato D in questione è elenco “armonizzante e suscettibile di periodiche revisioni , sulla base delle nuove conoscenze acquisite”⁴⁹.

Determinare la presenza della caratteristica di pericolosità è fondamentale ai fini dell'applicabilità di una più stringente disciplina di gestione.

Le caratteristiche consolidate in questo articolo possono presentarsi anche cumulativamente eccezion fatta per i rifiuti urbani domestici, che non possono essere anche pericolosi

⁴⁷ In questi termini all'art 184 del d. lgs. 152/2006.

⁴⁸ Così Dell' Anno P., op. cit.

⁴⁹ In tal senso Ramacci L. , op. cit.

§4. -Principi posti dalla normativa nazionale e comunitaria in materia: art 178 del d. lgs. 152/2006 e responsabilità estesa del produttore.

L'art 178 del codice dell'ambiente dispone i principi generali c.d. specifici⁵⁰, ai quali la disciplina in materia di rifiuti deve essere improntata e sono:

- *Principio di precauzione;*
- *principio di prevenzione;*
- *principio di proporzionalità;*
- *principio responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni da cui originano i rifiuti;*
- *principio del chi inquina paga.*

L'attuazione di tali principi nella gestione dell'ambiente deve essere accompagnata dai criteri di *efficacia, efficienza, economicità, trasparenza.*

Passando ad una breve rassegna dei principi si ricordi che questa norma assume un ruolo fondamentale: quello di introdurre esplicitamente nella materia della gestione dei rifiuti ,

⁵⁰Oltre ai "principi generali specifici" in materia di rifiuti si deve fare applicazione anche dei principi previsti dalla Parte I del T.U.A.. Riassumendo i principi generali sono: **principio della "produzione del diritto ambientale"** (articolo 3bis), in base al quale tali "Disposizioni generali" sono da considerarsi "principi fondamentali" e "norme fondamentali di riforma economicosociale" che, conformemente al Titolo V della Costituzione, limitano la potestà legislativa di Regioni ordinarie ed Enti ad autonomia speciale; **principi di "prevenzione" e di "precauzione"** (articolo 3ter), in base ai quali occorre in primis evitare di creare rischi per l'ambiente, e solo in subordine cercare di arginare quelli esistenti o quelli che si dovessero verificare; **principio "chi inquina paga"** (articolo 3ter), che obbliga all'integrale ripristino dello "status quo ante" dell'ambiente; **principio dello "sviluppo sostenibile"** (articolo 3quater), in base al quale la P.a. deve dare priorità alla tutela ambientale; **principio di "sussidiarietà e di leale collaborazione"** (articolo 3quinquies), in base al quale lo Stato interviene solo qualora le azioni poste in essere a livello inferiore non siano efficaci o addirittura non vi siano; con riguardo al richiamo alla "leale collaborazione" tra Stato e Regioni, il principio cui si fa riferimento è quello dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto e quindi materia trasversale sulla quale insistono competenze diverse tra Stato, Regioni ed autonomie locali; **principio del libero "accesso alle informazioni ambientali"** (articolo 3sexies) senza necessità della sussistenza in capo al soggetto di un interesse giuridicamente rilevante, principio peraltro già contenuto nella legge 241/1990.

principi fondamentali previsti dalla parte generale del codice dell'ambiente frutto di recepimento della normativa comunitaria.

In base all'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea⁵¹ l'azione di salvaguardia ambientale “ è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva...”, per prevenzione deve intendersi l'anticipazione dell'intervento correttivo al danno, intervenire a monte per evitare che una sequenza di atti possa portare ad un danno ambientale irreversibile⁵². Secondo autorevole dottrina il **principio di prevenzione** ⁵³si articola in più specifiche finalità, consistenti in:

- *individuazione dei pericoli e dei rischi connessi ad attività connotate dall'inerenza all'interesse ambientale (c.d. **prevenzione-previsione**),*
- *predisposizione di misure tese ad impedire o evitare gli effetti lesivi che spaziano dai procedimenti permissivi fino all'applicazione di prescrizioni interdittive della localizzazione di industrie (c. d. **prevenzione negativa**);*
- *interventi che configurano una vasta gamma di cautele di presidio ambientale, a titolo d'esempio si consideri l'adozione di standard di qualità ambientale(c. d. **prevenzione-protezione**).*

⁵¹ La portata del principio era stata definita prima dell'entrata in vigore del TFUE ad opera comunicazione 01/02/2000 della Commissione Europea per la quale: preliminarmente all'applicazione del principio è l'identificazione di un pericolo, basata su valutazioni scientifiche logiche e complete. Non è chiaro fino a che punto il pericolo, la cui evocazione vale a giustificare l'anticipazione della soglia di tutela, possa rimanere virtuale. Sul punto si vedano anche pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea : “ uno Stato Membro può, fondandosi sul principio di precauzione , adottare misure protettive senza dovere attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi; tuttavia la valutazione del rischio non può fondarsi su considerazioni puramente ipotetiche”, né su “semplici supposizioni”, sent. 2 Dicembre 2004. C 41/02, punto 52 e sent. 11 Settembre 2002, causa T-13/99, punto 143.

⁵² Sul punto Cafagno M. argomenta: “ la leva economica deve essere manovrata per influire sui comportamenti umani ma una completa monetizzazione dell' inquinamento postulerebbe un principio di sostanziale indifferenza tra salvaguardia della risorsa o assunzione del costo della dissipazione” , in *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*.

⁵³ Così Dell'Anno P. , *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, pag. 83 ess.

Un' applicazione pratica di questo principio è la propensione per uno smaltimento dei rifiuti urbani in un luogo che sia prossimo a quello di produzione.

Nello stesso articolo 191 TFUE è contenuto un altro principio fondamentale, quello del c. d. **Polluter Pays**⁵⁴. Il principio in esame prevede l'onere della riparazione in capo all'inquinatore e l'interpretazione di esso ha costituito oggetto di un vivace dibattito in dottrina. L'orientamento prevalente ritiene che il principio sia "aperto", nel senso che può trovare applicazione sia mediante forme di risarcimento del danno ambientale basate sulla responsabilità civile, sia mediante l'irrogazione di sanzioni amministrative, ovvero attraverso l'istituzione di tributi ambientali⁵⁵.

La normativa internazionale più risalente aveva ricostruito la responsabilità in tal caso come responsabilità oggettiva che comportasse un obbligo al risarcimento del danno e del ripristino ambientale anche nel caso in cui non si potesse ascrivere alcuna colpa al soggetto. Inoltre la disciplina comunitaria prevede anche l'inammissibilità di aiuti di stato a coloro che inquinano⁵⁶.

Si prenda il caso dei tributi ambientali, si deve comunque precisare in quale misura le diverse forme di prelievo collegate alla gestione dei rifiuti urbani oggi vigenti rispondano al principio "chi inquina paga", ciò che è certo è che le politiche fiscali devono essere volte ad incentivare comportamenti virtuosi dei soggetti passivi. Ciò potrebbe essere messo in atto con una disincentivazione alla produzione dei rifiuti mediante misure agevolative applicabili nei confronti di utenti in grado di dimostrare il sostenimento di spese per interventi che comportino una minore produzione dei rifiuti.

⁵⁴ La prima formulazione del principio "chi inquina paga" è dovuta a livello internazionale all'OCSE, che nella Raccomandazione del 26 maggio 1972, n.128, ha affermato la necessità che all'inquinatore fossero imputati "i costi della prevenzione e delle azioni contro l'inquinamento come definite dall'Autorità pubblica al fine di mantenere l'ambiente in uno stato accettabile".

⁵⁵ Sulla disputa riguardante i "tributi ambientali in senso stretto" e "tributi con funzione ambientale" si veda Mazzagrecò D. *Il principio comunitario "chi inquina paga" e i rifiuti in Italia*, rivista on line della fondazione RES.

⁵⁶ Così è stato previsto dalla Decisione della Commissione sulla "Disciplina comunitaria degli aiuti di stato per la tutela dell'ambiente"

Il vero fine del principio in esame è piuttosto quello di condizionare preventivamente le scelte, promuovendo l'internalizzazione dei costi ambientali nel processo decisionale⁵⁷. Si può dire citando le parole di Dell'Anno: “ il principio comporta l'attribuzione di un valore d'uso alle risorse ambientali, il quale deve comprendere anche i costi del disinquinamento e del ripristino delle condizioni naturali”. Nella recentissima giurisprudenza si registra un allineamento con la dottrina appena citata, il Tar veneto in una sua pronuncia⁵⁸ precisa i contorni e le differenze tra il principio "chi inquina paga" e gli obblighi di messa in sicurezza di un sito. Quest'ultima è una misura che evita o corregge la diffusione o propagazione dei danni all'ambiente, non ha natura sanzionatoria o risarcitoria e quindi non presuppone l'individuazione dell'eventuale responsabile. Il principio "chi inquina paga" invece parte dal presupposto che vi sia stato un danno ambientale e pone i costi relativi a questo in capo al responsabile. Esso persegue quindi una *finalità repressivo-riparatoria o specificamente ripristinatoria nella logica della internalizzazione delle esternalità negative*⁵⁹. Il **principio di precauzione** prevede che l'Unione e gli Stati Membri debbano adottare misure di protezione dell'ambiente di fronte al rischio di configurazione di un danno serio e irreversibile, anche se non certo. Il principio in parola entra inevitabilmente in contrasto con quello di prevenzione. Da una parte abbiamo la logica della prevenzione orientata all'eliminazione /riduzione dei rischi noti, dall'altra quella della precauzione rivolta alla realtà di quei rischi che sono ignoti al mondo giuridico ma noti al mondo fisico. Si ritiene di individuare nel principio il canone di azione cautelare anche quando manchi l'evidenza scientifica di un danno incombente.

⁵⁷ Dell'Anno P. :” L'interpretazione più corretta è quella che si ispira al criterio economico della necessaria internalizzazione da parte delle imprese dei costi ambientali derivanti dalla propria attività”.

⁵⁸ Si fa riferimento alla sent. n. 1346 del 5 Settembre 2014 Tar Veneto, relativa ad un sito di stoccaggio provvisorio di rifiuti solidi urbani.

⁵⁹Così Petrucci F. in *Principio del chi inquina paga presuppone danno ad ambiente*, in Reteambiente. it. osservatorio di normativa ambientale.

L'orientamento appena esposto non è appoggiato da altra parte della dottrina che ritiene il principio in questione privo di alcun valore aggiunto rispetto a tutti gli altri principi orientati alla prevenzione⁶⁰.

Il principio di precauzione indica un criterio per le decisioni di particolare rilevanza che sempre più spesso l'umanità è chiamata ad assumere. Si configura come un paradigma operativo, che impone l'adozione di misure precauzionali allo scopo di escludere, limitare, ridurre il rischio connesso con date attività umane. Nell'interpretazione più restrittiva il principio è concepito come un vincolo a interdire qualsiasi operazione che presenti un rischio per la salute umana o per l'ambiente, anche se vi sia incertezza su entità e consistenza di tale rischio⁶¹.

Sembra ovvio che non si possa indurre la politica ad una paralisi dettata dalla paura di un rischio, le istituzioni comunitarie indicano nella democrazia diretta la soluzione a tale problema. La promozione della partecipazione informata e consapevole dei cittadini europei permette loro di prendere decisioni in merito a situazioni di questo tipo.

Il **principio di proporzionalità** annoverato dall'elenco contenuto nell'art 178 T.U.A. è profondamente collegato al principio di precauzione, le misure protettive da utilizzare in virtù di quest'ultimo principio devono comunque essere adottate dimostrando che i risultati attesi siano proporzionati ai costi da sostenere. Si può ritenere che il principio in parola funga da correttivo all'uso indiscriminato di misure preventive e precauzionali.

L'art.8 della Direttiva 2008/98/CE specifica che "Extended Producer Responsibility means the producer's operational and/or financial responsibility for a product extended to the post-consumer state of a product's life cycle". L'art 179-bis del codice dell'ambiente ha recepito tale principio prevedendo la responsabilità del produttore per tutte le fasi(intendendosi riutilizzo, riciclaggio,recupero e trasferimento per il trattamento preliminare presso un intermediario) di trattamento del prodotto.

⁶⁰ Sul punto Krämer L.,afferma che il principio di precauzione si riferisce alla politica ambientale nel suo insieme, mentre il principio di prevenzione si applica alle singole azioni, in Manuale di diritto comunitario per l'ambiente.

⁶¹ Dell'Anno P. , op. cit.

Il produttore non è più soltanto responsabile limitatamente alle fasi di gestione del prodotto ma anche del rifiuto che ne deriva. Alcuni hanno proposto una lettura del principio in esame come applicazione del principio del “chi inquina paga” nello specifico si ritiene che la norma induca il produttore ad utilizzare una quantità minore di materie per la produzione dato che dovrà sopportare i costi della gestione dei rifiuti(cioè degli scarti rappresentati spesso da merci in esubero rimaste inutilizzate)⁶². La norma mira alla realizzazione di quel disegno di *cooperazione e responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo di beni da cui originano i rifiuti*⁶³.

La categoria dei soggetti obbligati da questa norma è quindi ampliata , rientrano nel concetto di produttore ai fini dell’applicabilità del principio della responsabilità estesa del produttore : sia le persone fisiche che le persone giuridiche le quali sviluppino, fabbrichino, trattino, vendano o importino professionalmente i beni da cui originano i rifiuti.

Nella giurisprudenza nazionale è consolidato ormai un orientamento secondo il quale è da considerarsi produttore di rifiuti non soltanto il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione dei rifiuti ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile tale produzione⁶⁴.

Si affronti infine, la seconda parte dell’art. 178 del d.lgs. 152/2006 per la quale: “ la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali” . Per la prima volta si fa riferimento, in ambito di gestione dei rifiuti, ai criteri di efficacia, efficienza e trasparenza propri dell’attività amministrativa. Tali criteri sono necessari nello svolgimento delle fasi di

⁶² Per un’analisi approfondita si veda Boccia M., in Sistemi integrati di gestione degli imballaggi di bevande: limiti posti dal diritto comunitario, in *Ambiente&Sviluppo*,11,10,84

⁶³ Così recita l’art. 178 del T.U.A. : “1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga.”

⁶⁴ A titolo esemplificativo si consideri la sent. n. 6443 dell’ 11 Febbraio 2009, Corte di Cassazione penale.

raccolta ,trasporto, smaltimento e recupero al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati,l'ottimizzazione delle risorse e la riduzione dei costi.

§ 5. -La ripartizione delle competenze tra Stato , Regioni e altri enti locali.

Il codice dell'ambiente specifica negli articoli 195, 196, 197 e 198, quali siano le competenze riservate rispettivamente a Stato, Regioni, Province e Comuni.

Nella distribuzione di queste competenze il legislatore ha riconosciuto alle amministrazioni locali la maggior parte delle *funzioni amministrative di specie*⁶⁵.

Proseguiamo l'analisi partendo dalla prima tra le norme sopra menzionate (l'art 195), che presenta due elenchi di funzioni riservate allo Stato, ci si limita alle funzioni più importanti, data l'estensione degli elenchi in parola. Il comma I prevede:

- l' indirizzo, il coordinamento e la fissazione dei livelli di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale⁶⁶ (let. a);
- la definizione di criteri generali per la gestione integrata dei rifiuti (let. b) e redazione dei piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'utilizzazione dei rifiuti (let. c ed e);
- la redazione del piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale (let. g);
- l' individuazione delle tipologie che favoriscano la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti (let. h)
- l' indicazione delle tipologie di procedimenti che favoriscano il riciclaggio e il recupero di materia prima secondaria dai rifiuti (let. i);
- la determinazione di obiettivi di qualità nei servizi di gestione dei rifiuti e dei criteri generali d'attuazione della raccolta differenziata (let. l e q);

⁶⁵ Parte della dottrina specifica come la *gestione dei rifiuti sia funzione di interesse e dimensione locale*, così Dell' Anno P. in Trattato dell'ambiente.

⁶⁶ L'articolo è stato sottoposto a scrutinio costituzionale su ricorso delle regioni che lamentavano l'eccesso di riserva statale nelle attribuzioni elencate nel decreto. La corte costituzionale non ha ravvisato profili di illeggimità. Sent. n. 249/2009

- la previsione di criteri generali per la redazione dei piani regionali, differenziati per i rifiuti urbani e speciali⁶⁷ (let. m);
- la definizione delle caratteristiche che rendono inidonee le aree per gli impianti di gestione dei rifiuti (let. p);
- la determinazione delle linee guida nelle gare di appalto per la concessione dei servizi di gestione dei rifiuti urbani (let. n);
- l'individuazione, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida, dei criteri generali e degli standard di bonifica dei siti inquinati (let. r);

Al comma II dell'art. 195 sono previste ulteriori attribuzioni statali, in questa sede si farà cenno soltanto delle più importanti: *dettare criteri per l'adozione delle norme tecniche per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi, nonché per il compostaggio (let. a e q); l'adozione delle norme per l'applicazione delle procedure semplificate (let. b) e così via*⁶⁸.

Già da una prima lettura dell'articolo in esame si percepisce l'eterogeneità dei compiti attribuiti allo Stato e la mancanza di un assetto ordinato delle stesse. Questo può essere visto come frutto di una *pretesa di esaustività tipica dell'attuale normazione, che è stata trasformata in una minuziosa e pedante ricognizione di potestà e fattispecie comunque implicite nella funzione amministrativa di governo*.

Questo atteggiamento può essere letto come reazione allo stimolo proveniente dalle istituzioni comunitarie, che con direttive e sentenze di condanna hanno impegnato l'Italia in un adeguamento affannoso agli obblighi comunitari e agli standard prestazionali europei.

La seconda norma considerata è l'art. 196 TUA, che regola le competenze regionali raggruppate per funzioni omogenee. Quest'ultime possono essere distinte in: funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti degli enti locali, altre funzioni di programmazione e ulteriori funzioni di amministrazione attiva.

Nella prima categoria sono incluse:

- direttive per la predisposizione e approvazione dei progetti di bonifica (let. h);

⁶⁷ Rispetto a questa competenza la Corte costituzionale non ha ravvisato ancora l'illegittimità di fissare criteri generali differenziati per l'adozione dei piani di gestione dei rifiuti urbani e speciali, sent. cit.

⁶⁸ Si veda Dell'Anno P. in Trattato dell'Ambiente cap. IV pag. 205 ss.

- regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti (raccolta differenziata, promozione della gestione integrata dei rifiuti, incentivazione alla riduzione e recupero dei rifiuti);
- indicazione per il green procurement (let .p);
- indicazione dei maggiori obiettivi di riciclo/recupero dei rifiuti.

Nelle funzioni di programmazione sono invece incluse:

- adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti;
- adozione dei piani per la bonifica delle aree inquinate;
- delimitazione degli ambiti territoriali ottimali;
- definizione dei criteri per l'individuazione delle aree provinciali inadatte agli impianti di smaltimento.

Tra le funzioni di amministrazione attiva troviamo:

- approvazione di nuovi impianti di smaltimento o di recupero;
- autorizzazione all'esercizio;
- attività riservate all'autorità competente nell'ambito dei traffici transfrontalieri dei rifiuti;

L'art. 197 del d. lgs. 152/2006 prevede che alle province spettino le funzioni amministrative di programmazione e organizzazione dello smaltimento relativi al proprio ambito territoriale. L'esercizio delle funzioni provinciali è condizionato dalla conformità alle previsioni delle direttive del piano territoriale di coordinamento e a quelle contenute nel piano regionale di gestione dei rifiuti.

Infine per quanto riguarda i comuni l'art. 198 stabilisce che la gestione dei rifiuti solidi urbani comprensiva della fase di raccolta, trasporto, smaltimento/recupero è competenza specifica dei comuni, singoli o associati, attribuita in regime di privativa. Unico limite posto dalla legge è quello riguardante le caratteristiche della gestione del servizio pubblico che deve essere improntata all'efficienza, efficacia ed economicità⁶⁹. Sulla funzione di gestione dei comuni si approfondirà ulteriormente in apposita sede.

⁶⁹ Sent. n.156/2008 del C.S. sez. V.

Cap. II. -Strumenti di mercato per la tutela dell'ambiente.

§ 1. -Dalla “Strategia di Lisbona” a “Europa 20”.

Nel marzo del 2000, a Lisbona, il Consiglio Europeo ha adottato l'obiettivo strategico di *"diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile"*. La sostenibilità cui si fa riferimento in questo documento riguarda vari ambiti che spaziano dall'occupazione, alle politiche d' integrazione sociale alle politiche ambientali.

Da allora ogni anno, la Commissione presenta una relazione (Rapporto di primavera) al Consiglio europeo di primavera⁷⁰, nella quale vengono esaminati in dettaglio i progressi compiuti nell'attuazione di questa strategia. È in questi luoghi di formazione progressiva delle politiche ambientali si esalta l'aspetto della tutela ambientale che più si avvicina al paritetico interesse allo sviluppo economico.

Lo sviluppo sostenibile, uno dei cardini della strategia, è rimasto *prigioniero di un'irrisolta tensione tra la prevalenza delle esigenze ambientali e delle istanze di sviluppo economico e sociale, nella perenne ricerca di un equilibrio tra prospettiva economica e prospettiva ambientale*⁷¹. La questione centrale riguarda la soluzione del contrasto tra tutela dell'ambiente e sviluppo economico, se la tutela dell'ambiente sia funzione servente allo sviluppo o se, viceversa, sia lo sviluppo strumentale alla tutela ambientale. La via dello sviluppo sostenibile, auspicata dai programmi europei, tiene conto dello spostamento della

⁷⁰ Si ricordi che in questa data per la prima volta è stato istituzionalizzato il Consiglio d'Europa di Primavera, vertice nel quale confluiscono tutti i capi di Governo degli stati membri al fine di discutere delle politiche economiche, sociali ed ambientali riguardanti l'inetra Eurozona.

⁷¹Così Buffoni L. , *La dottrina dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale . Il giusto procedimento di normazione ambientale, 18 Aprile 2007*, in Federalismi. it rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato.

discussione dal piano puramente ideologico a quello dei canali delle procedure amministrative⁷².

Dopo l'insoddisfazione, manifestata nel Giugno 2005, per i risultati raggiunti nei primi cinque anni successivi alla strategia di Lisbona, si è avuto il coinvolgimento della Commissione in tali vertici e il tentativo di rilancio delle politiche stabilite dalla Strategia di Lisbona del 2000. Poco dopo (nel 2008) si arriverà a fissare nuovi obiettivi, che rappresenteranno le coordinate per il successivo vertice del 2010. La strategia Europa 2020 presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- **crescita intelligente**: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- **crescita sostenibile**: incentivare un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- **crescita inclusiva**: incoraggiare lo sviluppo di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Queste tre priorità (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva) potranno essere realizzate con una serie di azioni coordinate a livello nazionale, europeo e globale. La Commissione ha presentato “sette iniziative faro” per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario tra le quali quella riguardante “un’ Europa efficiente sotto il profilo delle risorse per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle stesse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica⁷³”. Le sfide relative al clima e alle risorse richiedono misure drastiche. L'uso inefficiente delle materie prime e dei rifiuti che seguono il loro utilizzo nei processi produttivi, espongono consumatori e imprese ad aumenti dannosi dei prezzi e ad una mancata ottimizzazione della produzione, minacciando la sicurezza economica .

È in questo contesto che si fa spazio un' idea antitetica,rispetto all'orientamento, molto diffuso, nelle teorie politiche, giuridiche ed economiche dello sviluppo sostenibile basato su

⁷² Si pensi allo sviluppo di c.d. strumenti di mercato per la tutela dell'ambiente, strettamente collegati al progetto di internalizzazione dell'esternalità rappresentata dalla tutela dell'ambiente.

⁷³ Così Strategia Europa 20, in Commissione Europea.eu.

un conflitto tra i due termini del rapporto, tra tutela dell'ambiente e sviluppo economico⁷⁴, tra gestione dei rifiuti e produzione.

Il segnale chiaro che emerge è che la tutela ambientale non è un freno alle politiche pubbliche di sviluppo economico ma ne è elemento integrante.

Questa convinzione è riscontrabile, non soltanto sul piano meramente ideologico, non rimane serrata nei ranghi delle dottrine giuridiche⁷⁵ ma è riconosciuta prima di tutto sul piano procedimentale amministrativo. L'elemento rilevante è ravvisabile già dal semplice dato sistematico: la tutela dell'ambiente è collocata all'interno di un documento incentrato sulla crescita economica, sull'occupazione, sullo sviluppo finanziariamente sostenibile. Ovviamente gli obiettivi posti dalla strategia in parola hanno natura programmatica, costituiscono le basi per progetti di legge non ancora attuati. La tendenza "politica" è stata anticipata a livello procedimentale amministrativo mediante l'utilizzo degli strumenti economici per la tutela dell'ambiente. Tali procedimenti sono stati introdotti seguendo la convinzione per la quale la tutela dell'ambiente può essere parte integrante del ciclo economico e può non rappresentare più quella che economicamente sarebbe stata definita un'esternalità.

§ 2. -L'amministrazione attraverso gli strumenti economici.

L'inquinamento ambientale è un effetto indiretto dell'attività umana, sia essa produttiva o di consumo e in generale le imprese e i cittadini non hanno alcun interesse ad applicare il principio del "chi inquina paga".

Gli strumenti economici, aggiungendo i costi per la protezione dell'ambiente o per il disinquinamento al prezzo dei prodotti, di fatto consentono l'applicazione di tale principio⁷⁶

⁷⁴su esternalità mankiw.

⁷⁵ A sostegno della tesi del fondamento procedurale dello sviluppo sostenibile Cocco G. , Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno in Rivista giuridica dell'ambiente, 1999.

⁷⁶ La premessa che sta alla base dell'introduzione di strumenti economici per correggere i danni ambientali è l'esistenza di esternalità negative nelle economie non regolamentate. Un'esternalità negativa è un costo che

In soluzione di continuità con la Strategia di Lisbona menzionata nel precedente paragrafo sembra sia stato il Libro Verde della Commissione, del 28 marzo 2007, sugli strumenti di mercato utilizzati per fini di politica ambientale. Con tale atto la Commissione espone l'avanzamento verso l'utilizzo di tali strumenti nell'Unione europea (UE) e ha dato avvio al dibattito riguardante l'orientamento da dare alla politica europea rispetto alla crescita dell'utilizzo del mercato per gli obiettivi fissati nei settori della politica ambientale.

A livello comunitario sono stati utilizzati soprattutto due tipi di strumenti di mercato:

- **gli strumenti che intervengono sui prezzi modificandoli**: un esempio tra tutti è quello delle imposte e degli incentivi. I primi agiscono aumentando il prezzo di un prodotto/servizio, i secondi invece ne diminuiscono il prezzo;
- **gli strumenti che agiscono sui quantitativi fissando un massimale di emissione**, in termini assoluti o relativi ad unità di prodotto. Rientra in questo gruppo, il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, rispetto ai quali si fissa un valore massimo di sostanza inquinante emettibile. Il quantitativo in questione è suddiviso tra gli operatori economici ed è scambiato in un apposito mercato in funzione della loro capacità di rispettare o meno il limite di emissione.

un agente economico impone ad un altro quando i costi dell'inquinamento o dell'utilizzo delle risorse non sono riflessi nei prezzi. Se i costi ambientali vengono internalizzati completamente nel prezzo di un prodotto o una attività, avremo una riallocazione delle risorse a prezzi equi ed efficienti. I costi ambientali possono venire fatti ricadere su chi li causa anche attraverso altri strumenti economici quali tasse e tariffe ambientali, permessi negoziabili di emissione, o mediante misure che pur non compensando direttamente le esternalità negative contribuiscono al loro contenimento (incentivi e sussidi economici concessi dall'amministrazione pubblica a chi attua comportamenti virtuosi verso l'ambiente), ArpaLombardia.it.

Rispetto agli strumenti normativi corrispondenti alla struttura di "command and control"⁷⁷, gli strumenti di mercato presentano alcuni vantaggi così elencabili:

- includono nel prezzo finale alcuni costi di cui non si era tenuto conto (c.d. integrazione dei costi esterni);
- offrono maggiore flessibilità alle imprese nel conseguimento dei loro obiettivi, diminuendo pertanto i costi da esse sostenuti per conformarsi alla normativa;
- incitano le imprese a investire nell'innovazione per ridurre gli effetti negativi sull'ambiente;
- se utilizzati nell'ambito di una riforma fiscale "verde", sostengono l'occupazione.

La Commissione Europea sottolinea l'importanza di individuare precisamente i settori nei quali potrebbe essere preso in considerazione il ricorso agli strumenti di mercato.

Si pensi al caso di una riforma della fiscalità ambientale, questa può avere ricadute positive per i tre aspetti dello sviluppo sostenibile (ambiente, crescita economica, occupazione). Lo spostamento del carico fiscale dal capitale e dal lavoro (fiscalità diretta) verso i consumi dannosi per l'ambiente consentirebbe di ridurre le imposte che hanno un effetto negativo sulla qualità della vita. Gli incentivi fiscali quali le sovvenzioni per l'innovazione possono peraltro presentare vantaggi sia per le imprese sia per l'ambiente. L'istituzione di strumenti di coordinamento e l'eventuale creazione di un forum generale sugli strumenti di mercato potrebbero favorire l'uso di questi strumenti. In sede europea è stata sottolineata, nel Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati ai fini della politica ambientale, la necessità di riformare o eliminare, settore per settore, le sovvenzioni dannose per l'ambiente.

⁷⁷ Per brevi cenni che aiutino a capire la natura degli strumenti di Command and control si veda Vannini R. per il quale questi sono "strumenti a disposizione del legislatore, finalizzati, insieme al bilancio, all'intervento del settore pubblico nell'economia. Il c. and c. è una strategia regolatoria la cui essenza è collegata all'influenza che si ottiene con l'imposizione di standard associati alla presenza di meccanismi sanzionatori. Il punto di forza rispetto ad altri strumenti basati sull'incentivazione o sulla tassazione, risiede nel fatto che in forza della legge, è possibile introdurre standard fissi che proibiscono, con effetto immediato, le attività che non si uniformano a essi. Tra i rischi più alti v'è il fenomeno della cosiddetta 'cattura regolatoria'. In altre parole, la relazione tra regolatori e regolati può spingere, nel tempo, i regolatori a perseguire gli interessi dei soggetti regolati piuttosto che l'interesse pubblico.

L'Europa unita incoraggia gli Stati membri ad utilizzare gli strumenti di mercato nei vari settori della disciplina della tutela ambientale. Per fare brevi esempi si pensi alla **protezione delle risorse**, la direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE impone agli Stati membri di adottare un sistema di tariffe volto a incentivare l'utilizzo efficace dell'acqua, al quale può contribuire il rafforzamento dei legami tra gli investimenti in progetti nazionali e la relativa tariffazione.

Ancora si pensi alla **materia della gestione dei rifiuti** la tassazione dello smaltimento in discarica consentirebbe di favorire il riciclaggio e il recupero dei rifiuti, purché i livelli di tassazione siano relativamente armonizzati tra gli Stati membri (differenze molto marcate al riguardo rischierebbero infatti di produrre un fenomeno di "dumping fiscale"). Vari tipi di strumenti di mercato, già utilizzati per proteggere la **biodiversità**, potrebbero essere sfruttati maggiormente: due esempi sono i pagamenti per servizi ambientali, quali le misure agroambientali della politica agricola, e i sistemi di compensazione della biodiversità, quale la creazione di riserve di habitat. Per quanto riguarda l'**inquinamento atmosferico** può essere interessante ricorrere allo scambio di quote di emissione per combattere gli inquinanti atmosferici classici (SO₂ e NO_x) che hanno ripercussioni a livello locale, in particolare nell'ambito della revisione della direttiva sui limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici e della direttiva IPPC 2008/1/CE.

In sede Europea sembra sia stato recepito appieno l'orientamento dottrinale in base al quale *indirizzare i modelli di produzione e consumo alla sostenibilità è un'operazione istituzionale bisognosa di un livello di capillarità e flessibilità che soltanto un duttile sistema di incentivi è in grado di promuovere e che, dunque, non può essere affidata alla mera predisposizione di obblighi e divieti o all'esclusivo esercizio dell'autorità*⁷⁸.

Gli strumenti di mercato quindi agiscono laddove i c.d. schemi di command and control non riescono, sostituiscono alla rigidità e all'accentramento, la flessibilità e la capillarità.

Funge da contraltare a questo aspetto, la realtà per la quale la tipologia di intervento pubblico incentrata sugli strumenti economici tende invece a far perseguire all'amministrazione un ruolo sussidiario nella gestione degli interessi pubblici, facendo

⁷⁸ Così Cafagno M. , in *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, Diritto dell'ambiente a cura di Rossi G. , capitolo V, pag. 183.

agire il privato secondo sue regole per perseguire il proprio interesse⁷⁹, che secondo i sostenitori dell'utilizzo degli strumenti di mercato coinciderebbe con l'interesse pubblico sotteso.

Nella prassi è comunque riscontrabile un uso servente della maggior parte degli strumenti economici rispetto alla regolamentazione, ciò pare evidente quando la Commissione con la Comunicazione del 20 Settembre del 2000 afferma che limitatamente al settore ambientale *gli strumenti economici utilizzano il mercato per combattere l'inquinamento*.

Ciò vale a far accettare che l'amministrazione si è allontanata ormai dal classico command and control per avanzare verso un modello di *network*⁸⁰, in cui si raggiungono transazioni ottimali con gli amministrati.

§ 3. -Classificazione OCSE degli strumenti economici per le politiche ambientali.

L'OCSE oppure OECD è l'organo istituito con la Convenzione sull' Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Dai 20 Paesi fondatori, tra i quali l'Italia, l'OCSE oggi conta 34 Paesi membri⁸¹.

L'Organizzazione ha sede a Parigi e dal 2007 ha avviato un' intensa attività di cooperazione tra tali Paesi . allo scopo di rafforzare le relazioni ed avvicinare il più possibile le loro economie alle iniziative poste in essere dalla stessa; tali attività sono rivolte soprattutto ad affrontare le problematiche a medio e lungo termine relative all'economia mondiale. La collaborazione è stata rafforzata con la partecipazione assidua ai lavori dei Comitati o Gruppi di lavoro sui temi trattati dall'OCSE, si pensi ai rapporti sulle performance

⁷⁹ Per un' analisi approfondita sull'utilizzo generale in amministrazione degli strumenti economici si veda Loli A. , in *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, pag 40 e ss.

⁸⁰ Così Denozza F. , *Poteri della pubblica amministrazione e interesse degli amministrati*, in *The Tools of Government* a cura di Salamon L. M, pag. 18 e ss.

⁸¹ L'OCSE inoltre mantiene stretti contatti con oltre 70 Paesi non membri, economie in via di sviluppo e in transizione (che possono partecipare come osservatori ai lavori dei Comitati o a determinati programmi dell'Organizzazione) e con le altre Organizzazioni Internazionali.

ambientali relative ai vari Stati (un esempio può essere il rapporto sulle performance ambientali dell' Italia del 2013)⁸², ciò al fine di favorire l'informazione e la convergenza delle politiche ed il consenso internazionale attorno alle migliori pratiche.

L'OCSE si avvale di un Segretariato, strutturato in Direzioni Generali, che corrispondono alle attività di oltre 200 Comitati, sotto-Comitati, Gruppi di lavoro e Gruppi di esperti, che operano nel contesto dell'organizzazione, in cui prendono parte i delegati delle amministrazioni e di vari enti dei Paesi membri..

Il Consiglio dell'OCSE è invece l'organo politico decisionale, che ha il compito di dettare la linea strategica coadiuvato, nello svolgimento di tale funzione, dai Comitati Esecutivi e di Bilancio. Tale organo può adottare decisioni vincolanti o raccomandazioni e approva il programma di lavoro dei Comitati di settore. Nel Consiglio siedono i Rappresentanti Permanenti degli Stati Membri e si riunisce con cadenza annuale⁸³.

Gli obiettivi fondamentali dell'organizzazione tendono alla realizzazione di più alti livelli di una crescita economica che abbia come coordinate lo sviluppo sostenibile, l'occupazione, il tenore di vita; tutto ciò è realizzato favorendo gli investimenti e la competitività e mantenendo la stabilità finanziaria. Tali risultati sono perseguiti mediante attività quali: individuazione di principi fondamentali comuni, predisposizione di intese vincolanti e convenzioni internazionali; la raccolta e l'armonizzazione di dati; l'elaborazione di studi nazionali e comparativi; gli esami-Paese secondo il metodo della "peer review", o "giudizio dei pari"; la definizione di linee guida e coordinamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo attraverso il Comitato di Aiuto allo Sviluppo (DAC).

⁸² Informazioni relative alle performance ambientali dei vari Paesi Membri in www.OECD.org, in Argomento: Ambiente.

⁸³ Per una più attenta analisi dell'organizzazione si veda Fodella A. , Pineschi L. , *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*.

All'interno del panorama degli organismi internazionali e di fronte all'urgenza di delineare uno scenario economico sostenibile, l'OCSE continua a rivestire un ruolo politico e scientifico di primo ordine, occupandosi di tematiche economiche (concorrenza, agricoltura, imprese, servizi, sviluppo locale e commercio); finanziarie (mercati finanziari, assicurazioni, pensioni, investimenti, imposte, nonché trasparenza e cooperazione fiscale); sociali (istruzione, lavoro, salute e migrazioni); nonché di governance (riforme aziendali, pubbliche e lotta alla corruzione), sviluppo sostenibile (ambiente, energia, pesca e sviluppo sostenibile), cooperazione ed innovazione (biotecnologie, ICTs e ulteriori questioni scientifiche). Attraverso il ruolo di foro di confronto e di armonizzazione delle politiche sin dalle fasi concepimento, questa si rivolge ai Governi dei paesi membri ed alle strutture di ricerca e di elaborazione delle politiche che ne affiancano l'attività.

Esiste una lunga tradizione di dialogo con la società civile nell'ambito della politica dell'ambiente, basti pensare alle OSC⁸⁴ che sono state all'origine di una potente lobby di difesa dell'ambiente negli anni 1960-70. Il ruolo si è evoluto progressivamente dalle campagne di sensibilizzazione fino alla partecipazione decisionale e alle attività di sorveglianza.

Gli strumenti di mercato utilizzati per la tutela dell'ambiente sono stati elaborati in sede OCSE o comunque internazionale per poi essere sviluppati e inseriti nei trattati in sede

⁸⁴ L'OCSE riconosce il prezioso contributo della società civile al processo decisionale delle politiche governative e conferisce molta importanza all'attività di consulenza e di dialogo con le organizzazioni che rappresentano la società civile (OSC).

Europea⁸⁵. La dottrina concentrata sugli sviluppi della politica ambientale in sede europea ha fornito una classificazione degli stessi:

- **Strumenti di regolamentazione**, esempio di strumenti di questo tipo sono gli standards e i divieti posti mediante atti normativi.
- **Strumenti volontari**, si intendono tali gli accordi volontari, diffusione di buone pratiche, disseminazione informativa
- **Strumenti economici**, tasse, tariffe, sussidi, creazione di mercati e sanzioni.⁸⁶

Autorevole dottrina, che volge lo sguardo piuttosto agli sviluppi interni della normativa, invece opera una distinzione tra:

- *strumenti accomunati dallo sforzo di indurre imprese e consumatori a tener conto dei costi e dei benefici ambientali, operando sui mercati esistenti di beni e servizi.* Tra questi rientrano sicuramente la disseminazione di informazioni, appalti verdi, sussidi ed imposte correttive, responsabilità per danno all'ambiente.
- *strumenti consistenti nella creazione di veri e propri mercati artificiali per lo scambio di beni e titoli rappresentativi di valori ambientali che in assenza dell'intervento pubblico nemmeno esisterebbero*⁸⁷. In quest'ultima categoria si fa rientrare la creazione di un mercato artificiale per la negoziazione dei permessi di inquinamento.

Un'altra classificazione è quella operata da altra dottrina ancora, partendo però dalle differenze tra le varie politiche ambientali. *In primo luogo, le politiche ambientali possono*

⁸⁵ Per un'approfondita analisi della c.d. E.U. Environmental policy si veda Kingston S. che si riferisce alla crescita degli strumenti economici in tutela dell'ambiente descrivendola come uno "stacco" delle politiche ambientali europee, da un uso classico di strumenti di command&control ad un collegamento indiscindibile tra politiche ambientali e politiche relative alla concorrenza.

Sono state trasferite "grandi aree diritto ambientale nel diritto alla concorrenza". In *Greening EU competition law and policy*, pag. 41 e ss.

⁸⁶ Per questa suddivisione si veda sempre Kingston S. op. cit., pag. 56 e ss.

⁸⁷ Così Cafagno M., in op. cit., pag. 184.

avvalersi, alternativamente o congiuntamente, di **strumenti non economici** (cioè, come si è visto, di “command and control”) e di **strumenti economici puri** (tasse ambientali, sussidi alla riduzione delle emissioni, ecc.). Inoltre, può essere fatta una distinzione tra tutela dell’ambiente “nel mercato” e “attraverso il mercato”.

Nel primo caso è lo stesso mercato che si adatta a un contesto regolatorio più sensibile alle tematiche ambientali e si dota spontaneamente di strumenti funzionali in qualche modo alla tutela dell’ambiente.

La tutela dell’ambiente “attraverso il mercato” consiste invece nella messa in opera di strumenti che fanno leva sulle dinamiche di mercato e sulle modalità di funzionamento del medesimo per promuovere la tutela dell’ambiente. In alcuni casi tali strumenti prescindono del tutto dall’impiego delle misure post in essere dalle autorità pubbliche che pur si fanno parte attiva per promuoverli. Lo Stato assume così il ruolo di “facilitatore”.

§ 3. a) “Tasse e Tariffe”.

Secondo l’OCSE può definirsi *tassa ambientale qualsiasi prelievo obbligatorio effettuato senza contropartita e calcolato su una base imponibile che abbia una rilevanza ambientale*. Prima di poter procedere con l’analisi è doverosa una precisazione terminologica. Per **tributi** si intendono prestazioni patrimoniali coattive, di regola pecuniarie, stabilite dallo Stato con legge o con atti ad essa equiparati (decreti leggi e decreti legislativi). Con il termine **tassa** si indica un tributo che il singolo soggetto è tenuto a versare in relazione ad un’utilità che trae dallo svolgimento di un’attività statale e/o dalla prestazione di un servizio pubblico resi a sua richiesta. In sostanza è una prestazione patrimoniale. La tassa a sua volta non deve essere confusa con la **tariffa**⁸⁸, che rappresenta un corrispettivo versato

⁸⁸ Sul punto si veda la sent. n 2320/2012 della Corte di Cassazione, nella quale chiarisce che il rapporto sinallagmatico tipico delle obbligazioni non è ravvisabile nei casi in cui il rapporto non ha origine da un atto

dall'utente, in virtù di un rapporto avente natura obbligatoria (come nel caso del servizio idrico integrato, della gestione dei rifiuti, del trasporto ferroviario e così via) . Nell'esposizione si farà ricorso ad una *nozione di tassa molto lata, intesa come onere finanziario aggiuntivo addossato all'inquinamento e al deterioramento ambientale che può tradursi nelle più varie applicazioni*⁸⁹.

Il fondamento logico di questo strumento è chiaro: aumentare i prezzi dei prodotti o delle attività dannose per l'ambiente con tasse o tariffe oppure in maniera speculare, abbassare il prezzo dei prodotti o attività favorevoli alla protezione dell'ambiente con sussidi o esenzioni fiscali. Attuando ciò si lancia un segnale idoneo ad influenzare le decisioni degli operatori economici sul mercato⁹⁰.

Obiettivi delle tasse ambientali possono essere l'incentivazione alla riduzione dell'inquinamento e dei rifiuti o il rallentamento nello sfruttamento delle risorse. Nella scelta delle aliquote vi sono differenti meccanismi:

- può essere fissata indipendentemente da considerazioni ambientali e nonostante ciò avere degli effetti positivi sull'ambiente;
- può essere prevista in modo da internalizzare completamente i costi ambientali dell'inquinamento (valutazione delle esternalità attraverso l'analisi costi-benefici);
- può essere parametrata in base ad un livello che consenta di ottenere determinati obiettivi ambientali.

Le tasse ambientali possono essere definite come strumenti economici “manovrati dallo Stato” per proteggere il livello socialmente ottimale o accettabile di inquinamento . Il ricorso a tali forme di intervento è richiesto dall'incapacità dei mercati di prendere in considerazione le esternalità e attribuire loro un costo.

volontario del privato ma si ha rapporto tributario(ciò in merito alla natura tributaria dell'imposta per lo smaltimento dei rifiuti).

⁸⁹ Così Cafagno M. , in *Diritto dell'ambiente* a cura di Rossi G. , pag. 188.

⁹⁰ Cfr, Kingston S. , op cit.

La nascita del concetto di tassa ambientale è dovuta all'economista Arthur Cecil Pigou⁹¹, il quale l'aveva rappresentata come mezzo adeguato per eguagliare i costi privati e quelli sociali, essa rappresenta l'archetipo delle odierne tasse sull'inquinamento (c.d. pollution charges)⁹². Un primo consenso all'applicazione delle tasse ambientali si ebbe negli anni Settanta, sull'onda dell'affermazione dell'ambientalismo politico in nell'Europa Occidentale e dello slogan “tassare i mali, non i beni”. Ma sarà soltanto negli anni '80 in Europa e negli Stati Uniti d'America che alcuni fattori spinsero all'adozione di misure economiche per il controllo dell'inquinamento:

1. *una tendenza generalizzata alla riduzione dell'intervento diretto da parte dello Stato nella società, sia dal punto di vista finanziario (mediante la privatizzazione e la cultura d'impresa) che sotto il profilo della regolamentazione (deregulation);*
2. *la crescente presa d'atto del bisogno di una maggiore efficienza del controllo dell'inquinamento in termini di costi;*
3. *un graduale passaggio della riduzione dell'inquinamento alla fine del processo produttivo a misure preventive, quali il controllo sul processo produttivo stesso e un'enfasi maggiore sull'approccio di tipo «precauzionale» (anticipatorio)*⁹³

Oltre un centinaio sono attualmente gli esempi di tassazione ecologica in vigore in Europa e in Italia, le più diffuse e risalenti sono quelle relative all'energia e i prodotti energetici⁹⁴. Le tasse ambientali costituiscono misure correttive che intervengono sul mercato per dare un prezzo all'uso delle risorse ambientali, nel senso che monetizzano il valore dell'impatto

⁹¹ Professore all'Università di Cambridge, che la illustrò nel 1920 nell'opera *Economics of Welfare*, come tassa imposta all'inquinatore basata sulla stima del danno procurato o costo esterno

⁹² Nell'op. cit. Pigou svela i costi nascosti dell'inquinamento prodotti dalle emissioni dei fumi delle fabbriche e delle abitazioni di Manchester che, in definitiva, considerando una singola acciaieria, erano doppi in termini monetari rispetto al valore della produzione di acciaio ottenuta.

⁹³ così D. W. Pearce, R. K. Turner, in *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, p. 174.

⁹⁴ Basti pensare alle note “Carbon Taxes”.

ecologico, che diviene componente dei prezzi di prodotti, beni e servizi. È difficile stimare correttamente il valore dell' esternalità e conseguentemente stabilire l'imposta ad un livello tale da incentivare comportamenti ecocompatibili , riuscendo a prevedere in maniera abbastanza certa , che essa non produca risultati eccessivi sull'equilibrio di mercato.

Un valore particolare viene ad assumere il concetto di ecotassa. Si tratta di una tassa ambientale che “agisce sull'ambiente in maniera misurabile ed efficace, per esempio, quando il gettito fiscale viene utilizzato per progetti ambientali e per perseguire concretamente il fine di migliorare l'ambiente, invece alcune tasse ambientali vengono adottate per rispondere unicamente ad esigenze di bilancio. Le tasse ambientali sono state applicate in tutti i settori delle attività aventi un impatto sull'ambiente ⁹⁵: dalla pesca ai rifiuti, dalla prevenzione delle piogge acide alla riduzione dell'inquinamento atmosferico globale, dalla gestione alla prevenzione dei rifiuti. Proprio su quest'ultima tassa che si vuole porre l' attenzione e sui vari passaggi che hanno segnato la struttura dell'attuale TARES, tassa volta a coprire i costi della gestione dei rifiuti e altri servizi comunali.

Il c.d. decreto Ronchi (D.Lgs. 22/1997) ha stabilito il passaggio dalla “tassa” alla “tariffa”, dalla “tassa smaltimento rifiuti solidi urbani” (c.d. TARSU) si è passati alla “tariffa d'igiene ambientale” (indicata come TIA1). Il decreto citato ha soppresso la tassa fissando i termini entro i quali i comuni avrebbero dovuto provvedere all'integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani attraverso la tariffa. Dato l'insuccesso a livello applicativo della tariffa(che aveva avuto solo un'applicazione in via sperimentale in alcuni Comuni) con la legge 266/2005 (legge finanziaria per il 2006)è stato applicato il sistema

⁹⁵ Sul punto si veda Grimaldi G. ,Tasse ambientali e fiscalità ecologica: considerazioni generali e attuazioni in Europa .L'autore si concentra su uno dei primi casi nei quali è stata provata l'efficacia della fiscalità ecologica; quello dell'imposta applicata all'inquinamento delle acque dei canali, dei fiumi e dei laghi nei Paesi Bassi, introdotta nel 1970, che ha spinto le aziende inquinanti a ridurre volontariamente gli scarichi industriali e ha consentito, tra il 1976 e il 1995, una riduzione delle sostanze tossiche rilasciate nelle acque compresa tra il 72% e il 99% . Le amministrazioni regionali sono state le iniziali beneficiarie della tassa, estesa gradualmente a tutto il patrimonio idrico nazionale.

dei tariffari; è in tale scenario che il D.Lgs. 152/2006 introduce la “tariffa per la gestione dei rifiuti urbani” (nella prassi indicata come “tariffa integrata ambientale” o TIA2). Contemporaneamente all’istituzione della TIA2, la cui attuazione è stata differita in attesa di un decreto attuativo per altro mai giunto, l’art. 238 ha disposto anche l’abrogazione della precedente “tariffa Ronchi”. Così nei fatti l’applicazione della disciplina previgente è perdurata negli anni, in virtù della disposizione recata dal comma 184 dell’articolo 1 della L. 296/2006, per la quale: nei comuni in cui fino al 2006 si applicava la TARSU si continua ad applicarla, contemporaneamente la cd. tariffa Ronchi prevista nei comuni che avevano anticipato l’applicazione in via sperimentale, continua a trovare applicazione; tutto ciò nonostante lo spirare di entrambe le discipline legislative.

È infine con l’art. 14 del D.L. 201/2011, che è stato istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2013, il *tributo comunale sui rifiuti e sui servizi* (cd. TARES), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento (svolto in regime di privativa pubblica ai sensi della vigente normativa ambientale) e dei costi relativi ai servizi indivisibili comunali⁹⁶.

Il dibattito che ha segnato qualsiasi fase dell’evoluzione normativa dell’attuale TARES è stato quello relativo alla natura tributaria e non di “corrispettivo per il servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani” della TIA. Tale disputa è stata anche oggetto di diverse, e talora contrastanti, pronunce giurisdizionali. Tra le varie sentenze occorre segnalare la sentenza n. 238 del 2009 della Corte costituzionale, che ha riconosciuto natura tributaria della TIA (con competenza della Commissioni tributarie a dirimerne le relative controversie), non rilevando “né la formale denominazione di «tariffa», né la sua alternatività rispetto alla TARSU. La Corte indica inoltre i criteri cui far riferimento per qualificare come tributari alcuni prelievi: *doverosità della prestazione,*

⁹⁶ Sulle vicende evolutive della normativa TARES si vedano i temi dell’attività Parlamentare: dalle “tariffe rifiuti” alla TARES. L’evoluzione normativa: dalla TARSU alle tariffe TIA1 e TIA2; La natura tributaria delle TIA. , in [www. camera.it](http://www.camera.it).

*manca di un rapporto sinallagmatico tra le parti e collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa. In tale pronuncia si sottolinea l'indipendenza dal nomen iuris utilizzato dalla normativa che disciplina i tributi*⁹⁷.

§ 3. b) I Sussidi .

Il sussidio, così come la tassa, è *un modo alternativo di condizionare le condotte di mercato*⁹⁸.

Per quanto riguarda i sussidi come metodo di controllo dell'inquinamento, essi sono perfettamente simmetrici alle imposte: consistono in strumenti volti a stimolare la riduzione dell'inquinamento anziché tassare la crescita. Anche se può apparire strano avere come obiettivo quello di raggiungere il livello ottimale di inquinamento "finanziando" l'inquinatore, ciò risulta essere perfettamente logico se ci si pone da una prospettiva puramente economica. In prima approssimazione, il sussidio può essere considerato utile per portare il mercato ad un punto di equilibrio efficiente. Mentre nel breve periodo non vi sono differenze rispetto all'applicazione di imposte, nel lungo periodo sembra si possa affermare che il sussidio generi effetti distorsivi, nel senso che il costo medio dell'inquinatore che opera in regime di sussidio è minore del costo medio dell'inquinatore che opera in regime di imposta⁹⁹. Lo strumento in parola oltre ai delineati aspetti positivi presenta delle caratteristiche negative, nel senso che comporta un aumento dei costi a carico della collettività per lo stanziamento di fondi utili ai sussidi stessi. La conseguenza estrema

⁹⁷ La giurisprudenza si è spinta oltre, si pensi alla sent. n. 8313 dell'8 Aprile 2010 . Corte di Cassazione secondo la quale "il fatto generatore dell'obbligo di pagamento è legato non all'effettiva produzione di rifiuti da parte del soggetto obbligato e alla effettiva fruizione del servizio di smaltimento, ma esclusivamente all'utilizzazione di superficie idonee a produrne".

⁹⁸ Così Cafagno M. in *Diritto dell'ambiente* a cura di Rossi G. , pag. 189.

⁹⁹ "Nel lungo periodo, se vi è concorrenza e quindi libero ingresso sul mercato, questo fenomeno implicherà un' industria inquinante di dimensioni maggiori nel caso dei sussidi rispetto al caso di imposte, con maggiori risorse impiegate nell'industria inquinata sussidiata", così argomenta , Cavalletti B in *Gli strumenti per il controllo delle esternalità ambientali*.

ipotizzabile di fronte ad un uso sconosciuto dei sussidi è la collisione con le norme poste a tutela della concorrenza. Nello specifico si deve evitare la violazione del divieto relativo agli aiuti stato, che vadano contro la logica del mercato interno e la libera concorrenza posto dall'art. 107 TFUE¹⁰⁰. L'aspetto sopraesposto è spesso mitigato dalla compresenza, nello stesso ordinamento, di imposte e sussidi; si può ritenere che questi due istituti non vadano necessariamente visti come strumenti di politica ambientale tra loro contrapposti.

Si può ritenere addirittura che siano frutto di uno stesso disegno politico, concepiti in schemi combinanti (imposte-sussidi) : ad esempio il gettito delle imposte ambientali potrebbe essere utilizzato per sussidiare un indennizzo agli inquinati o per finanziare la ricerca scientifica e tecnologica volta alla riduzione dell'inquinamento.

Prima di concludere l'esame relativo ai sussidi, è necessario precisare che questo può assumere varie forme. Si possono citare a tal proposito gli sgravi contributivi

¹⁰⁰Così recita l'articolo citato: "Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Sono compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;
- b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;
- c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;
- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse".

all'osservanza delle norme a tutela dell'ambiente, l'attribuzione di crediti d'imposta alle imprese che aderiscano a sistemi di gestione ambientale, sussidi per le spese di costruzione o di ammodernamento degli impianti depurativi ¹⁰¹.

§ 3. c) Creazione di mercati artificiali .

Un altro strumento di mercato volto alla tutela dell'ambiente è quello consistente nella creazione, da parte della mano pubblica, di veri e propri mercati artificiali. In questo caso non ci si limita a correggere i mercati esistenti ma si procede con l'allestimento di un mercato per la negoziazione di titoli. L'azione non si esaurisce nel compimento di una sola fattispecie ma prevede una sequenza di operazioni:

- si parte con lo stabilimento di una quantità complessiva consumabile utilizzando meccanismi preventivi che solitamente porterebbero alla fissazione di uno standard;
- a seguire c'è una scelta collettiva per la quale si ripartisce il quantitativo totale stabilito tra gli operatori economici;
- si confezionano permessi (che conferiscono il diritto ad una frazione del volume totale giudicato accettabile di emissioni inquinanti autorizzate o di risorse naturali prelevabili in numero tale da ottenere l'equiparazione tra il numero delle quote e il quantitativo globale programmato);
- in un'ultima fase gli operatori economici sono liberi di negoziare titoli nell'apposito mercato.

Il punto cardine del sistema dei permessi negoziabili è risiede in una scelta autoritativa che cade sulle quantità di risorse ambientali asportabili, invece la determinazione del prezzo per l'allocazione dei titoli dipende esclusivamente dalle dinamiche di mercato. Lo schema proposto è diametralmente opposto a quello posto in essere dalle imposte correttive, nelle

¹⁰¹ Sul punto si veda Cafagno M. , op.cit.

quali la scelta pubblica definisce il prezzo della risorsa e i mercati esistenti stabiliscono qual è la quantità da consumare¹⁰².

È ormai convinzione comune che il raggiungimento degli obiettivi programmati di decremento delle emissioni di gas ad effetto serra necessiti di un incremento del livello di efficienza nell'uso dell'energia e dei combustibili. Tra le misure escogitate a questo scopo accanto ai meccanismi di scambio delle quote di emissioni inquinanti, l'ordinamento nazionale annovera due dispositivi, che rappresentano contestualmente caratteristiche delle certificazioni ambientali, degli incentivi e dei permessi negoziabili: i c.d. certificati verdi e i c.d. certificati bianchi¹⁰³. L'esperienza maturata fino ad oggi ha mostrato purtroppo come l'allestimento di questi mercati artificiali abbia comportato costi amministrativi molto alti, una sottovalutazione delle complessità dell'operazione, un'immobilizzazione del funzionamento del mercato stesso¹⁰⁴.

Di seguito si procederà con una breve rassegna dei c.d. *strumenti attraverso il mercato*: le quote di emissione dei gas effetto serra; i certificati bianchi e i certificati verdi.

¹⁰² “ Le politiche ambientali attuate con strumenti più flessibili rispetto a quelli tradizionali di “*command and control*” risalgono culturalmente e sono state attuate dapprima negli Stati Uniti. Fin dal 1990, una modifica legislativa al *Clean Air Act* introdusse un sistema di negoziazione dei diritti di inquinamento correlati alle emissioni solforose (SO₂) . L'Agenzia per la protezione dell'ambiente (EPA) attribuiva ogni anno a ciascuna impresa una quantità massima di permessi di inquinamento che potevano essere utilizzati direttamente dall'impresa oppure ceduti sul mercato. Il sistema favoriva cioè la flessibilità perché ciascuna impresa era libera di decidere come e quanto ridurre le emissioni inquinanti”così Clarich M. in *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*.

¹⁰³ In Europa questi modelli sono stati sperimentati recentemente e limitatamente al settore dell'energia elettrica, nel quale hanno preso avvio i mercati dei “diritti di inquinamento” relativi alle quote di emissione dei gas a effetto serra, dei certificati verdi che dimostrano in che quantità l'energia sia stata prodotta da fonti rinnovabili e dei certificati bianchi rappresentativi di titoli di efficienza energetica.

¹⁰⁴ Sul punto si veda Cafagno M., *Principi e Strumenti di Tutela dell'Ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*.

Iniziando dalla prima fattispecie l'esempio più risalente è quello dello scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra scaturente dal Protocollo di Kyoto del 1997¹⁰⁵ ha visto gli stati aderenti impegnarsi a ridurre le emissioni del 5,2% rispetto ai livelli rilevati nel 1990, entro il 2012¹⁰⁶.

Gli schemi utilizzati nello scambio di quote delle emissioni possono essere distinti in due categorie¹⁰⁷: "cap and trade" e "baseline and credit system".

Per "cap and trade" ci si riferisce a quella pratica per la quale si fissa un "cap" (tetto massimo) di emissioni inquinanti fissato dall'ordinamento nazionale (negli stati membri dell'UE tale limite risulta essere fissato dalla direttiva *Emission Trading* 2003/87/CE) misurato in relazione ad un determinato periodo di tempo¹⁰⁸.

La pubblica amministrazione, mediante delle autorizzazioni ai produttori, concede di inquinare all'interno di questo cap, purché il tetto globale (nel caso del nostro paese coincidente con i limiti fissati in sede europea) sia rispettato nel suo complesso.

I diritti di emissione risultanti da questo procedimento possono essere acquistati/ceduti sul mercato. Lo scambio avviene in questi termini: l'operatore economico che ha ottenuto l'autorizzazione a inquinare può cederla, totalmente o parzialmente, ad un altro operatore economico. Ciò si verifica quando il primo soggetto è riuscito a non dover usufruire completamente dell'autorizzazione ricevuta (quindi riesce ad inquinare ad un livello

¹⁰⁵ Il protocollo di Kyoto è un accordo internazionale sottoscritto da oltre 160 paesi partecipanti ed ha seguito l'art 4 della precedente Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992. Si pone particolare attenzione relativamente all'Allegato B che fissa obiettivi per la riduzione di gas serra in ciascuno dei paesi sviluppati. Questi sono fissati in base alle emissioni di gas serra misurate nel 1990.

¹⁰⁶ Nel corso della 18ª conferenza delle Parti dell'UNFCCC e dell'8ª conferenza delle Parti che funge da riunione delle Parti del protocollo di Kyoto (COP/MOP 8), tenutasi a Doha dal 26 novembre all'8 dicembre 2012, l'impegno per la prosecuzione oltre il 2012 delle misure previste dal Protocollo. Questa misura è stata messa in atto solamente da un gruppo di Paesi, che rappresentano appena il 15% circa delle emissioni globali di gas-serra. I 200 paesi partecipanti hanno invece lanciato, a partire dal 1º gennaio 2013, un percorso finalizzato al raggiungimento, entro il 2015, di un nuovo accordo che dovrà entrare in vigore nel 2020.

¹⁰⁷ Cfr Kingston S., in *The rise of the Market in EU environmental policy*.

¹⁰⁸ A livello europeo operano dal 2005 sette mercati principali e, in Italia, un mercato è stato organizzato dal Gestore del mercato elettrico, società a controllo pubblico indiretto prevista dall'art. 5 del d.lgs. n. 79 del 1999 alla quale è affidata in via principale la gestione economica del mercato elettrico.

inferiore alla soglia massima concessa) perché ha utilizzato, ad esempio, della tecnologia che riduce le emissioni inquinanti, con il mercato può ora recuperare parte dell'esborso affrontato a suo tempo a favore di un secondo operatore che sia rimasto privo della suddetta autorizzazione (questa parte rappresenta il "trade")¹⁰⁹.

Tale sistema è stato definito da parte della dottrina come *schema a regime assoluto* per via del limite massimo posto dalle autorità, contrapposto a questo modello è il c. d. "baseline and credit system" questo è definito come schema a regime relativo. In effetti tale secondo strumento parte da obiettivi relativi, non è fissato un limite massimo di emissioni ma soltanto dei livelli relativi individuati con uno standard di base. Questo secondo schema è meno certo di quello del "cap and trade", che infatti è utilizzato nel mercato delle quote di emissione dei gas effetto serra.

Per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni effetto serra, il Protocollo aveva previsto tre tipi di meccanismi flessibili: "Join Implementation" (JI, previsto dall'art. 6)¹¹⁰, "Clean Development Mechanism" (CDM, previsto dall'articolo 12)¹¹¹, "International emissions trading" (IET, previsto dall'articolo 17)¹¹².

¹⁰⁹ cfr Environmental Policy Tools, Emission trading System in www.OECD.org

¹¹⁰ L'art 6: "Al fine di adempiere agli impegni assunti a norma dell'articolo 3, ogni Parte inclusa nell'Allegato I può trasferire ad ogni altra di dette Parti, o acquistare da essa, unità di riduzione risultanti da progetti finalizzati alla riduzione delle emissioni antropiche da fonti o all'aumento dell'assorbimento antropico dei pozzi dei gas ad effetto serra in ogni settore dell'economia"

¹¹¹ art.12: "...Il meccanismo per uno sviluppo pulito sarà soggetto all'autorità e alle direttive della Conferenza delle Parti agente come riunione delle Parti del presente Protocollo e alla supervisione di un comitato esecutivo del meccanismo per uno sviluppo pulito. 5. Le riduzioni di emissioni derivanti da ogni attività saranno certificate da enti operativi designati dalla Conferenza delle Parti agente come riunione delle Parti del presente Protocollo sulla base dei seguenti criteri: a) Partecipazione volontaria approvata da ogni Parte coinvolta; b) Benefici reali, misurabili e a lungo termine, in relazione con la mitigazione dei cambiamenti climatici; c) Riduzione delle emissioni che siano supplementari a quelle che si produrrebbero in assenza dell'attività certificata..."

¹¹² art 17 : "La Conferenza delle Parti definirà i principi, le modalità, le norme e le linee guida pertinenti, in particolare per la verifica, la preparazione dei rapporti e la contabilità relativa al commercio dei diritti di emissione."

L'international emission trading (*commercio dei diritti di emissione*), prevede che i paesi soggetti al vincolo che riescano ad ottenere un surplus nella riduzione delle emissioni possano venderlo ad altri paesi, soggetti a vincolo, che non riescano a raggiungere gli obiettivi assegnati.

In base alla Joint Implementation (attuazione congiunta degli obblighi individuali), secondo cui gruppi di paesi soggetti a vincolo, fra quelli indicati dall'*Annesso I*¹¹³, possono collaborare per raggiungere gli obiettivi fissati accordandosi su una diversa distribuzione degli obblighi purchè venga rispettato l'obbligo complessivo. A tal fine essi possono trasferire/acquistare da ogni altro Paese "*emission reduction units*" (ERUs) realizzate attraverso specifici progetti di riduzione delle emissioni;

In base al Clean Development Mechanisms (meccanismi per lo sviluppo pulito), si deve fornire assistenza alle Parti non incluse tra paesi i paesi industrializzati negli sforzi per la riduzione delle emissioni. I soggetti pubblici o privati che forniscono tale assistenza possono ottenere, in cambio dei risultati raggiunti nei paesi in via di sviluppo grazie ai progetti, "*certified emission reductions*" (CERs) il cui ammontare viene calcolato ai fini del raggiungimento del *target*¹¹⁴.

Nel nostro ordinamento il modello è retto in parte da strumenti classici di "*command and control*" che sono finalizzati all'istituzione di tale meccanismi di mercato.

La struttura seguita è quella classica consistente nella fissazione del principio di matrice comunitaria "*del divieto salvo autorizzazione*", in base al quale nessun impianto può esercitare attività che comportino emissioni di gas ad effetto serra senza essere munito di un'autorizzazione ad emetterli. Questo principio orienta l'intero procedimento volto all'assegnazione delle quote di emissione. Tale procedimento inizia sotto impulso di parte (impresa/operatore economico), per proseguire con una fase istruttoria retta dal Comitato interministeriale; a seguito di quest ultima e delle relative risultanze si avrà o meno un atto di approvazione da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del

¹¹³ Gli stati firmatari dell' UNFCCC sono suddivisi in: **Annesso(Annex) I** nel quale compaiono i paesi industrializzati, **Annesso II** che ricomprende i paesi industrializzati che pagano per i paesi in via di sviluppo e i **Paesi in via di sviluppo**.

¹¹⁴ Cfr, Kingston S. , op. cit.

territorio coadiuvato dal Ministero delle attività produttive¹¹⁵. Le singole assegnazioni avvengono sotto l'egida di un Piano nazionale di assegnazione delle quote predisposto dal Comitato interministeriale stesso e passibile di approvazione dei due ministeri di riferimento. Il procedimento di attribuzione di cui sopra concorre al più ampio procedimento di formazione del mercato delle emissioni. Dopo questo primo stadio si deve redigere una sorta di contabilità ufficiale, contenuta nel Registro nazionale delle emissioni e delle quote d'emissione tenuto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. In tale documento si tracciano le quote di emissioni rilasciate, trasferite, restituite e cancellate in relazione alle emissioni effettivamente emesse dai singoli impianti produttivi. Per garantire la completezza del contenuto del registro il gestore di ciascun impianto è tenuto a restituire entro il 30 aprile di ciascun anno un numero quote di emissione corrispondenti alla quantità di emissioni effettivamente rilasciate dall'impianto nell'anno solare precedente(autodichiarazione che sarà controllata dall'amministrazione) . Se il livello effettivo di emissioni risultanti dal registro supera il numero di quote assegnato, il gestore dell'impianto dovrà colmare la differenza acquistando sul libero mercato quote di emissione aggiuntive.

Per ritenersi completo però il mercato deve anche presentare degli idonei flussi informativi dalle imprese regolate al regolatore per attuare forme di controllo. In particolare, ai fini di una corretta allocazione delle quote di emissione ai singoli impianti, i gestori sono tenuti a fornire al Comitato con i tempi e le modalità stabilite da quest'ultimo, una serie di dati e informazioni tecniche. La descrizione sommaria di questo procedimento dimostra come effettivamente il nostro paese non si sia ancora arreso all'utilizzo dello strumento di mercato a tutela dell'ambiente nella sua connotazione più pura. Si può dire di essere arrivati ad un modello che presenta congiuntamente le caratteristiche del cap and trade e del command and control. Ciò è confermato dalla comminazione di sanzioni amministrative in caso di violazione degli obblighi posti in capo ai gestori in tale procedimento e dalla

¹¹⁵ L'autorizzazione rilasciata deve essere aggiornata su domanda del gestore dell'impianto nel caso di modifiche strutturali o funzionali del medesimo.

presenza di un regime amministrativo articolato che fonda una relazione stabile tra autorità amministrative di regolazione e soggetti regolati.

I **certificati verdi** rientrano tra quelle misure introdotte dal legislatore con l'obiettivo di promuovere le fonti rinnovabili. Hanno particolare rilevanza nel settore liberalizzato della produzione di energia elettrica¹¹⁶. L'art 11 del d. lgs. n.79/99 prevede un obbligo in capo ai produttori o importatori di energia elettrica da fonti non rinnovabili di immettere comunque una quota (inizialmente fissata al 2%) di energia prodotta da fonti rinnovabili(art.11, comma2). Si può adempiere a tali obblighi investendo in impianti che producano energia avvalendosi di fonti rinnovabili o mediante la compravendita di certificati attestanti l'acquisto di energia da fonti rinnovabili (art. 11, comma 3). *In pratica, gli operatori possono scegliere, in base a criteri di convenienza economica, se produrre direttamente i quantitativi di questo tipo di energia, operando gli investimenti necessari in impianti, oppure acquistare dei titoli (i certificati verdi) da produttori che immettono nella rete l'energia prodotta da fonti rinnovabili. Quest'ultimi, dunque, in aggiunta al ricavato dell'energia pulita ceduta a prezzi di mercato, possono così ottenere una remunerazione dei certificati verdi da parte degli operatori che trovano più conveniente acquistarli piuttosto che produrre direttamente tale energia*¹¹⁷.

Anche nel caso dei certificati verdi il funzionamento del mercato presuppone una disciplina articolata che assegni il ruolo di regolatore principale al Gestore della rete elettrica nazionale (oggi Gestore dei servizi elettrici) società pubblica interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle finanze.

Il GSE è titolare del procedimento volto al rilascio dei certificati verdi infatti svolge anzitutto il compito di accertare, su domanda dei privati interessati, se gli impianti dei quali

¹¹⁶ La produzione di energia da fonti rinnovabili è stata promossa in epoca antecedente la liberalizzazione del settore elettrico attraverso il sistema dei contratti cosiddetti Cip 6, dal numero della delibera dal Comitato interministeriale prezzi n .6 del 29 aprile 1992 che disciplinava la materia. Dopo la liberalizzazione attuata con il d.lgs. n. 79 del 16 marzo 1999 di recepimento della normativa comunitaria il sistema dei contratti Cip 6 è stato avviato a un progressivo superamento.

¹¹⁷ Così Clarich M. , in opera citata.

sono dotati presentino le caratteristiche proprie degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (IAFR).

Dopo tale verifica, mediante un *meccanismo di silenzio-assenso*, si rilascia il certificato verde. Ovviamente il GSE poi, su richiesta del produttore, può anche annullare i certificati verdi e in generale può svolgere funzioni di controllo sul rispetto degli obblighi e in particolare sull'adempimento dell'obbligo legislativo di immissione da fonti rinnovabili, segnalando all'Autorità per l'energia elettrica e il gas i nominativi degli inadempienti. Sarà eventualmente tale ultima autorità ad irrogare le sanzioni amministrative idonee.

Una caratteristica di tali certificati è da ravvisare, secondo parte della dottrina¹¹⁸, nel fatto che si presentino come *titoli circolanti*. Essi sono oggetto di scambio e di negoziazioni bilaterali tra gli operatori privati che può avvenire sul mercato organizzato dal Gestore del mercato elettrico, società controllata dal Gestore dei servizi elettrici¹¹⁹. Nonostante la connotazione privatistica di tali soggetti non può essere negata la loro collocazione nelle trame dei poteri pubblici.

I **certificati bianchi** o titoli di efficienza energetica sono volti a garantire la realizzazione di progetti di risparmio energetico a carico dei distributori di energia elettrica e di gas naturale. Considerazioni simili possono valere per il mercato dei cosiddetti certificati bianchi (o titoli di efficienza energetica). L'art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 79/1999 impone alle imprese concessionarie della distribuzione di energia elettrica e del gas naturale in ambito locale, l'obbligo di predisporre *misure di incremento dell'efficienza energetica degli usi finali di energia secondo obiettivi quantitativi determinati con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministero*

¹¹⁸ Benedetti A. , in *Le Certificazioni Ambientali*, pag. 206.

¹¹⁹ Tale regolamentazione dei mercati non costituisce una novità assoluta ma si ispira al modello dell'autoregolazione monitorata (*audited selfregulation*) sperimentata in vari settori tra i quali i mercati borsistici.

dell'ambiente¹²⁰. Ciascun distributore è dunque tenuto a predisporre progetti elaborati in conformità alle linee guida predisposte dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas¹²¹.

I certificati bianchi sono emessi dal Gestore del mercato elettrico sulla base dei progetti di risparmio energetico presentati dai distributori o dalle Energy Service Companies(società terze che siano accreditate dall'AEEG)¹²². I titoli in parola posso essere anche trasferiti e annullati dal Gestore del mercato elettrico, che ha anche il compito organizzare il mercato dei titoli; resta ferma anche qui la facoltà per i distributori di operare contrattazioni bilaterali dirette anche in altre sedi.

Qualora i distributori non trasmettano all'Autorità per l'energia elettrica e il gas entro il 31 maggio di ciascun anno un numero di certificati bianchi corrispondente agli obiettivi minimi annuali, quest'ultima ha il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie per importi comunque superiori all'entità degli investimenti necessari per far adempiere all'obbligo. Dopo una prima analisi di tali strumenti di mercato bisogna sottolineare due elementi:

- *gli strumenti che incidono sui quantitativi(come i limiti di emissione) offrono più certezze e visibilità ai fini del conseguimento di obiettivi specifici (ad esempio il rispetto dei limiti di emissione).*
- *Gli strumenti che incidono sui prezzi(come le imposte) offrono certezza sul costo del conseguimento dell'obiettivo e sono generalmente più facili da applicare, le*

¹²⁰ La disciplina attuativa è contenuta nel decreto del Ministero delle attività produttive del 20 Luglio 2004.

¹²¹Cfr. Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 103 del 18 settembre 2003, che definisce i metodi di valutazione del risparmio energetico. Sono circa 500 ormai le società di servizi energetici accreditate.

¹²² I costi sostenuti dai distributori per la realizzazione dei progetti vengono compensati indirettamente perché costituiscono una delle componenti delle tariffe per il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica applicate secondo criteri definiti dall'Autorità (art. 9)

*imposte, sono fonte di gettito mentre i sistemi di permessi negoziabili producono gettito solo se le autorità pubbliche mettono all'asta le quote*¹²³.

§ 3. - d. Sanzioni (command and control).

Lo sviluppo delle politiche ambientali è fatto risalire agli anni '70 quando la crescita della produzione industriale aveva già dato i primi segni di una lesione nei confronti del bene pubblico rappresentato dall'ambiente. Le prime forme di regolamentazione presero le mosse dagli schemi di "command and control"¹²⁴.

Soffermandosi in prima battuta sul dato letterale, i due termini utilizzati nell'espressione riescono ad esprimere a pieno le modalità d'azione dello schema in parola.

La prima espressione, "command" indica il primo ambito, quello attinente alla fissazione di obblighi o divieti stabiliti dal legislatore o dall'amministrazione, per indirizzare un utilizzo efficiente delle risorse ambientali. Tale aspetto si traduce ad esempio nella fissazione di standard qualitativi o quantitativi. La seconda espressione riguarda il "control", cioè il momento successivo, consistente nel controllo delle attività svolte dai soggetti regolamentati, da parte del regolatore. Questa seconda fase si traduce solitamente nella verifica dei limiti preventivamente individuati ed è finalizzata, in caso di violazione, alla comminazione di una sanzione spesso amministrativa, di natura pecuniaria oppure volta a ripristinare la situazione in nome dell'integrità ambientale¹²⁵. Nel tempo questo schema ha assunto varie connotazioni, si è passati dalla pretesa di una regolamentazione puntuale e rigida dei soggetti, che in vario modo, mediante la loro attività avevano un impatto negativo

¹²³ Commissione Europea in Libro verde della Commissione, del 28 marzo 2007, sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi.

¹²⁴ Cfr. Kingston S., op. cit.

¹²⁵ Negli Stati Uniti l'EPA (Environmental Protection Agency) costituisce un esempio di autorità indipendente che svolge funzioni di regolamentazione in materia ambientale. In Europa un esempio è l'EEA (European Environmental Agency), la quale tuttavia non dispone di effettivi poteri regolamentari.

sull'ambiente; alla regolazione come base per l'attuazione di strumenti di mercato per la tutela dell'ambiente maggiormente flessibili¹²⁶.

La presenza di un tale potere regolamentare non deve essere necessariamente scisso dal fenomeno degli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente, spesso la giusta commistione dei due è la strada scelta, soprattutto dal legislatore italiano. A livello europeo si sta affermando la consapevolezza che, almeno in determinati settori, la politica di concorrenza e quella ambientale debbano essere attuate per la realizzazione di un disegno comune, come due componenti di uno stesso scopo: la tutela più efficiente dell'ambiente.

In particolare nel settore dello smaltimento dei rifiuti, secondo la Direzione della concorrenza della Commissione Ue, per un verso, un mercato più efficiente e concorrenziale può costituire uno strumento per una migliore politica ambientale; per altro verso, una politica ambientale condotta attraverso l'adozione di strumenti di mercato ben congegnati può ridurre al minimo il rischio di distorsioni della concorrenza¹²⁷.

Si consideri ad esempio la direttiva "End of life Vehicle" (2000/53/CE del 18 settembre 2000) potrebbe conseguire più agevolmente l'obiettivo ambientale del riciclo quasi integrale dei veicoli rottamati (entro il 2015 recupero e riciclo di materiali pari al 95% del peso del veicolo rottamato), se attuata dagli Stati membri attraverso soluzioni rispettose dei principi di concorrenza. Il principio cardine della direttiva è che l'ultimo proprietario del veicolo da rottamare non debba sopportare alcun costo ("free take-back"), che invece grava integralmente sui produttori e importatori di autoveicoli ("producer responsibility"). Ma questo non deve tradursi in regole che favoriscano e rendano lecite intese orizzontali tra produttori e che escludano da questo mercato imprese di rottamazione indipendenti dai produttori di autoveicoli. In ogni caso l'applicazione anche rigorosa dei principi della concorrenza da parte della Commissione Ue e delle autorità antitrust nazionali che

¹²⁶ La regolazione si esplica ormai *n modo indiretto costruendo una cornice rigida (il mercato artificiale)*, in *Sole all'interno della quale è garantita ai privati una maggior flessibilità di comportamenti.*

¹²⁷ Così Clarich M, op. cit.

costituisce, com'è noto, la forma di intervento pubblico nelle attività economiche più rispettosa della libertà di iniziativa privata tanto da essere connaturata al concetto di un mercato correttamente funzionante, non può risolvere tutti i problemi ambientali. Per attivare la concorrenza attraverso il mercato sono dunque necessari interventi regolatori più incisivi, tali da creare i presupposti perché i meccanismi di mercato siano resi funzionali al perseguimento di obiettivi di politica ambientale. Tra tali interventi sono da annoverare gli appalti verdi, che saranno approfonditi nell'opportuna sede.

§ 4. -“Green public procurement” come applicazione della teoria dei NUDGE.

Nelle fattispecie sopra descritte si può individuare un file rouge consistente nelle modalità di intervento della mano pubblica, che sovente si insinua a monte, tra le scelte dell'operatore economico. Ciò al fine di orientare gli interessi individuali verso una migliore realizzazione di quelli collettivi. In controtendenza rispetto a questo modus operandi troviamo il “Green Public Procurement” (c. d. appalti verdi), *l'espressione non richiama una particolare categoria di appalti ma si riferisce ad un criterio generale, da adottarsi indistintamente per tutti i tipi di appalti, che dovrebbe orientare il settore pubblico verso scelte di acquisto di beni e servizi caratterizzati da una minore pericolosità per l'ambiente rispetto ad altri beni o servizi ad essi fungibili*¹²⁸. L'attore pubblico diviene operatore di mercato o meglio viene esaltato il rilievo economico assunto dall'attività contrattuale posta in essere dalla p. a¹²⁹.

¹²⁸ Lombardo F. , Farì A. , *Appalti Verdi: i criteri ambientali nel diritto comunitario degli appalti pubblici*, il Sole 24 ore del 28 Agosto 2013, gli autori proseguono sottolineando *che in considerazione del loro enorme potere di acquisto, le stazioni appaltanti sono chiamate ad assumersi la responsabilità di fungere da traino nel processo di gestione ecologica e nel riorientamento dei consumi verso prodotti verdi* .

¹²⁹ Per un approfondimento relativo alla disciplina dei contratti delle p.a. si veda Manuale di diritto Amministrativo a cura di Clarich M.

In questo settore la tutela dell'ambiente ha mostrato tutta la sua natura di materia trasversale, è infatti relativamente alla regolamentazione degli appalti pubblici che vengono in risalto gli aspetti di tutela dell'ambiente.

La disciplina in questione è di matrice comunitaria¹³⁰ e prevede che Il GPP abbia il *fine di orientare le scelte contrattuali delle pubbliche amministrazioni verso prodotti e processi compatibili con l'ambiente*¹³¹. Questa branca ha introdotto, tra i criteri di scelta dell'impresa offerente, accanto al criterio economico, quello dell'impatto ambientale del prodotto o servizio durante il suo ciclo di vita. L'aspetto della gestione ambientale nei contratti pubblici risulta essere tema centrale nella strategia Europa 2020, per la quale attraverso i contratti si può realizzare il miglioramento del clima imprenditoriale e del contesto dell'innovazione delle imprese.

Il quadro giuridico relativo all'inserimento di criteri ambientali negli acquisti pubblici è stato definito dalle direttive n. 2004/17/CE e n. 2004/C8/CE, che hanno introdotto la possibilità di integrare considerazioni ambientali nelle procedure di appalto¹³².

*In Italia tale strategia si è sviluppata in vari ambiti, l'atto più importante in è il piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione , predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Nel piano si pongono le basi per il concreto sviluppo degli acquisti verdi e si individuano gli obiettivi che la strategia verde deve raggiungere: maggiore protezione dell'ambiente e contenimento della spesa*¹³³. L'attuazione della disciplina è rinviata ad appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente, volti proprio all'individuazione dei criteri sopra menzionati da rispettare per ciascuna tipologia di acquisto¹³⁴. Oltre ai modelli

¹³⁰ Cfr. Comunicazione della CE 2008/400/com "public procurement for a better environment"

¹³¹ Cfr. , Dipace R. , *I Profili ambientali nell'esecuzione delle opere pubbliche*, in Trattato di diritto dell'ambiente, a cura di Dell' Anno P. .

¹³² Comunicazione Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile della Commissione, 5 maggio 2010

¹³³ Cit. Dipace R, in op. cit.

¹³⁴ Il piano prevede che i criteri ambientali da utilizzare nelle gare debbano essere **validi** da un punto di vista scientifico, **verificabili** da parte dell'ente aggiudicatore, **realizzabili** per l'impresa offerente.

ambientali minimi delle gare da aggiudicare attraverso l'offerta economicamente più vantaggiosa, nulla vieta alla stazione appaltante, di utilizzare anche criteri di tipo ecologico, calibrati sulle specifiche esigenze della committente; inducendo così i fornitori ad offrire prodotti con le migliori prestazioni ambientali sul mercato. Secondo logica comune i criteri ambientali giocherebbero un ruolo importante soltanto negli acquisti di beni e servizi della p.a. in realtà non si deve sottovalutare il loro valore anche nell'ambito dei lavori. Ciò si traduce spesso in specifici parametri ambientali nell'attività di progettazione¹³⁵.

Nella normativa nazionale relativa alla materia dei contratti pubblici, il codice dedicato agli stessi (d.lgs. n 163/2006) introduce norme relative agli aspetti ambientali addirittura più stringenti di quelle comunitarie. L'art. 2 comma II del decreto citato, prevede che il principio di economicità possa essere subordinato a criteri ed esigenze ispirati alla tutela della salute, dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile. Quindi le caratteristiche ambientali sono incluse tra i criteri utilizzati per aggiudicare gli appalti rispettando l'obbligo di garantire la tutela della trasparenza e delle pari opportunità tra imprese. L'offerta più vantaggiosa viene identificata non solo considerando il costo monetario di prodotti/servizi/lavoro ma anche la loro qualità e l'impatto che producono sull'ambiente.

Gli appalti verdi quindi presentano un vantaggio di tipo economico: facilitano la considerazione del costo totale introducendo, accanto al prezzo, i costi indiretti cioè quelli connessi all'utilizzo e allo smaltimento del prodotto¹³⁶. Infatti all'occhio dell'osservatore non deve sfuggire che tale pratica è collocata all'interno di quel novero di misure poste

¹³⁵ Le stazioni appaltanti potranno introdurre criteri di selezione dei progettisti: avere esperienza in edilizia sostenibile, che nel loro lavoro specificano standard minimi di rendimento energetico per la costruzione, predisporre progetti che prevedano sistemi di energie rinnovabili, favorire l'uso di materiali naturali, riciclati o riciclabili.

¹³⁶ Si ricordi però che un ruolo fondamentale è svolto dall'Unione Europea quando dedica alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile l'art.3, par. 3, del Trattato sull'Unione Europea, per il quale: " l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente".

nella convinzione che una migliore tutela dell'ambiente si ottenga tutelando anche il mercato(nello specifico la sua concorrenza) e viceversa¹³⁷. Dopo aver sommariamente esposto cosa si intenda per Green Public Procurement è opportuno spingersi oltre e guardare ciò che è sotteso a tale tipo di disciplina, frutto come qualsiasi dato normativo di un processo politico.

Negli ultimi anni si è diffusa, al limite tra la psicologia e l'economia, una teoria che ha portato all'elaborazione della strategia regolatoria meglio nota come *nudge regulation*¹³⁸.

L'espressione “ nudge” si riferisce ad un'insieme di strumenti che vedono nell'informazione il loro punto di forza, ed è sfruttando la stessa che i poteri pubblici possono promuovere comportamenti ritenuti desiderabili¹³⁹.

La strategia del nudge ha già avuto una notevole influenza negli Stati Uniti, dove il Presidente Obama ha nominato Cass Sunstein(uno dei teorizzatori della strategia) capo dell'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)¹⁴⁰e in Inghilterra, dove Cameron

¹³⁷ Tra le altre misure, la Commissione propone di indurre il mercato a lavorare per l'ambiente, con l'introduzione di marchi ecologici che consentano di comparare le prestazioni ambientali di prodotti diversi dello stesso tipo, da incoraggiarsi anche mediante l'utilizzo delle ecotasse, finalizzate a orientare la domanda dei consumatori verso prodotti e servizi con migliore impatto sull'ambiente sul punto si confronti anche la Comunicazione della Commissione, 20 settembre 2000.

¹³⁸ Cfr. Sunstein C. R., Thaler R. Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness, New Haven 2008.

¹³⁹ Uno degli esempi presi a riferimento da Thaler e Sunstein concerne il settore energetico. I due dimostrano come ci sia del potenziale risparmio in termini di spesa di cui la collettività potrebbe beneficiare nell'ipotesi in cui i fornitori di energia elettrica inserissero nelle bollette un calcolo approssimativo di quanto gli utenti potrebbero risparmiare se investissero in misure di aumento dell'efficienza energetica. Risultati positivi in tal senso sono stati ottenuti a seguito di un esperimento condotto a San Marcos, California. Quasi trecento nuclei familiari sono stati informati della quantità di energia consumata nelle settimane precedenti, nonché del consumo energetico medio delle famiglie del quartiere. Ciò ha comportato che, sia in virtù della consapevolezza della quantità di inquinamento prodotta e delle spese sostenute, sia per una mera logica di competitività tra i cittadini, coloro che consumavano di più hanno spontaneamente corretto il proprio comportamento, riducendo i consumi energetici

¹⁴⁰ L'OIRA è un organismo sorto nel 1980 all'interno dell'Office of Management and Budget (OMB), agenzia che fa parte dell'Ufficio esecutivo federale. Svolge varie funzioni tra le quali: funzione di controllo nei

ha formalmente adottato la suddetta teoria nel proprio programma di governo¹⁴¹. Questo sistema di regolazione si fonda sulla tecnica nota come *architettura delle scelte*. Posto che spesso le decisioni individuali dipendono dalle modalità attraverso le quali i problemi vengono prospettati, l'architetto delle scelte è colui sul quale grava la responsabilità di organizzare il contesto all'interno del quale gli individui assumono delle decisioni. In questa logica si colloca la *nudge regulation*, conosciuta anche con l'espressione di *paternalismo libertario*: libertario perchè ai fini della realizzazione della teoria gli individui devono essere lasciati liberi di decidere; paternalismo perchè gli architetti delle scelte possono indirizzare le scelte dei singoli, in modo da migliorare le loro condizioni di vita. Non a caso l'opera di Sunstein e Thaler è intitolata "Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness". *Il paternalismo libertario è un paternalismo relativamente tenue, indulgente e poco invadente, perché le scelte non vengono bloccate, impedito o rese eccessivamente onerose*. Nell'ampia nozione di paternalismo rientra quella di **paternalismo legale**, con l'espressione si fa riferimento alla strategia regolatoria per mezzo della quale la legge si preoccupa di determinare le scelte individuali, muovendo dal presupposto che, in assenza di regole coercitive, i singoli potrebbero danneggiare se stessi, esercitando la propria libertà di scelta in modo inadeguato¹⁴². All'interno di questa categoria

confronti delle agenzie e si occupa di information technology, privacy, campagne informative, qualità della normazione e riduzione di costi e oneri amministrativi di varia natura, sito ufficiale dell'organismo: www.whitehouse.gov.

¹⁴¹ Cfr. Candido A., *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, in riv Amministrazione in cammino.

¹⁴² Cfr. A. OGUS, si è chiesto se il paternalismo legale, nelle due versioni di soft e hard paternalism, possa costituire un adeguato strumento di policy. E lo ha fatto muovendo dai quelli che ha definito i tre paradossi di siffatta strategia regolatoria: anzitutto, in un periodo in cui sembra crescere il bisogno di attribuire al paternalismo un'adeguata importanza, il dibattito sul tema non si è sviluppato di pari passo, perlomeno in Europa; inoltre, mentre la politica tende a deridere la nozione di paternalismo, le norme adottate tendono a diventare sempre più paternalistiche; infine, è vero che si fa sempre più ricorso al legal paternalism, allora occorre confrontarsi con un terzo paradosso, concernente il fatto che, più aumenta l'incidenza della regolazione paternalista, più cresce la domanda per tale strumento regolatorio. Inoltre è difficile prefigurare in anticipo il costo amministrativo delle misure di nudge, che alle volte paiono addirittura più onerose rispetto a quelle che derivano dal tipico paternalismo forte, la cui effettività, invece, deriva dal più o meno elevato

di paternalismo si possono individuare le subcategorie: **hard paternalism** (o strong paternalism)¹⁴³, che ricorre quando la legge obbliga gli individui a osservare talune prescrizioni, privandoli di ogni possibilità di scelta; **soft paternalism**(o weak paternalism), categoria entro la quale ricade il nudging, la si ha quando poteri pubblici incentivano i singoli a tenere determinati comportamenti ritenuti preferibili salvaguardando al tempo stesso la loro libertà di determinazione delle scelte¹⁴⁴.

Tanto nell'hard paternalism, quanto nel soft, il punto di partenza è lo stesso: in entrambi i casi coincide con il fatto che il regolatore conosce (o dovrebbe conoscere) ciò che è meglio per l'individuo. A cambiare è il metodo, se nella prima ipotesi l'autorità costringe il singolo a comportarsi in un certo modo, nella seconda essa incentiva il medesimo a propendere per una determinata opzione, piuttosto che per un'altra¹⁴⁵.

Attraverso tale strumento di regolazione i poteri pubblici(che rappresentano l'architetto delle idee) possono introdurre una strategia di incentivi, che prenda il posto del command and control,consentendo un'azione efficace ed efficiente in numerosi campi, quali la tutela dell'ambiente, basandosi non più sulla coercizione o sull'imposizione di vincoli, ma su una maggiore libertà di scelta degli individui.

Per poter formare le scelte, anche del consumatore tipo dell'economia classica, l'informazione e le sue modalità di attuazione sono fondamentali¹⁴⁶. Proprio come accade

livello di osservanza delle norme, nonché da quanto il regolatore sia disposto a investire per monitorare sul rispetto delle medesime. The paradoxes of legal paternalism and how to resolve them, in *Legal Studies* , pag. 62e ss.

¹⁴³ Secondo Thaddeus Mason Pope, perché ci si trovi dinanzi a un esempio di paternalismo forte è necessario il ricorrere di quattro condizioni: l'atto adottato dall'autorità deve essere deliberatamente rivolto a limitare la libertà di scelta del singolo; esso deve essere finalizzato a produrre un beneficio per l'individuo che lo subisce o, comunque, a prevenire un danno nei suoi confronti.

¹⁴⁴ Candido A., op. cit.

¹⁴⁵ Per un'analisi interessante si veda Holt. J., *The New, Soft Paternalism*, in *The New York Times*, 3 dicembre 2006

¹⁴⁶Mankiw N. G. , Taylor M. P., *Principi dell'economia*, sul mercato in concorrenza perfetta pag 218 e ss.

nei mercati in concorrenza perfetta che sono in grado di funzionare in modo efficiente quanto più gli operatori economici dispongano di informazioni adeguate¹⁴⁷.

Com'è noto, l'economia classica poneva la razionalità quale fondamento delle scelte compiute da individui e organizzazioni, muovendo dal presupposto secondo cui ciascun «soggetto (sia esso consumatore, lavoratore, produttore, risparmiatore, investitore) tenderebbe esclusivamente al proprio vantaggio personale; agirebbe razionalmente, valutando i pro e i contro; sarebbe informato e conoscerebbe tutte le circostanze e le situazioni».

Si consideri comunque che, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, l'economia comportamentale (o behavioural economics)¹⁴⁸ ha posto in discussione il paradigma della razionalità degli individui mettendo invece in luce che le decisioni umane, sono molto spesso condizionate da intrinseci e ineliminabili fallimenti cognitivi. Gli errori, insiti nella natura degli individui, possono essere utilizzati dagli architetti delle scelte al fine di perseguire svariati obiettivi : basti pensare all'influenza che esercitano le campagne pubblicitarie sui processi decisionali dei consumatori.

Quindi le critiche che si muovono verso il modello di regolazione in parola considerano due aspetti:

- livello di effettività del soft paternalism dipende dal modo in cui il regolatore sia in grado di convincere i singoli a comportarsi in un certo modo;
- è difficile prefigurare in anticipo il costo amministrativo delle misure di nudge, che alle volte paiono addirittura essere più onerose rispetto a quelle che derivano dal

¹⁴⁷ Com'è noto, l'economia classica poneva la razionalità quale fondamento delle scelte compiute da individui e organizzazioni, muovendo dal presupposto secondo cui ciascun «soggetto (sia esso consumatore, lavoratore, produttore, risparmiatore, investitore) tenderebbe esclusivamente al proprio vantaggio personale; agirebbe razionalmente, valutando i pro e i contro; sarebbe informato e conoscerebbe tutte le circostanze e le situazioni».

¹⁴⁸ Il primo studioso ad abbandonare l'impostazione normativa e razionale dell'economia neo-classica (vale a dire, la teoria dell'Homo oeconomicus) è stato il premio Nobel per l'economia Herbert Simon, il quale ha introdotto la dimensione psicologica nello studio delle scelte, sottolineando l'importanza di analizzare il comportamento decisionale

tipico paternalismo forte, la cui effettività deriva dal più o meno elevato livello di osservanza delle norme¹⁴⁹.

Altre critiche si muovono invece lungo direttrici diverse da quella economica, secondo taluni la tecnica del nudging include il rischio che l'autorità pubblica, pur affermando formalmente il principio dell'autodeterminazione, possa coartare eccessivamente le decisioni individuali. In particolare, ci si chiede quale sia il confine tra le manipolazioni che minano la libertà di scelta e quelle che invece la salvaguardano¹⁵⁰. Altro problema particolarmente avvertito in ambito procedimentale amministrativo, riguarda il livello di trasparenza posto in essere dall'autorità, c'è il rischio che gli utenti non conoscano a fondo la ratio di determinate richieste, vale a dire la finalità dell'intervento regolatorio¹⁵¹.

Ciò posto, occorre osservare che, se è vero che nei casi sopra evidenziati *la tecnica ideata da Thaler e Sunstein fornisce un mero consiglio (che il cittadino è libero di seguire o meno)*, è altrettanto vero che *in ulteriori ipotesi non si può fare a meno di accompagnare alla regola la relativa sanzione. Soltanto muovendo dalla rimozione delle asimmetrie informative tra regolatore e regolati, dunque, il libertarian paternalism può diventare una valida alternativa in chiave di regolazione, da utilizzare per produrre una serie di effetti giuridici (sebbene non vincolanti) nei confronti dei suoi destinatari, proprio come accade a livello comunitario con gli strumenti di soft law (quali guidelines o best practices); nel qual caso, si contribuirebbe così a costruire un insieme di metodi e di norme rivolti a diffondere tra le imprese, i cittadini e le istituzioni pratiche socialmente responsabili*¹⁵².

Nel nostro ordinamento approvando il disegno di legge “*Collegato Ambiente*“ alla legge di Stabilità, il Consiglio dei Ministri ha stabilito la strategia per promuovere nuove misure di *green economy*, modelli di sviluppo riguardanti le energie rinnovabili, il trasporto ecologico, la gestione delle risorse naturali, la produzione e l'edilizia ecosostenibile. Tra le varie norme, introdotte o modificate, il testo affronta i problemi della valutazione d'impatto

¹⁴⁹ Si veda a riguardo Holt J. , The New, Soft Paternalism, in The New York Times, 3 dicembre 2006.

¹⁵⁰ Cfr. Baldwin R. , Cave M. , Lodge M. , . *Understanding regulation* cit., p. 123.

¹⁵¹ Rangone N. , nella relazione *Regolazione e scienze cognitive, atti dell Convegno Nudge: architettura delle scelte nelle politiche pubbliche*, svoltosi a Roma il 20 marzo 2012.

¹⁵² Cit. Candido A., op. cit.

ambientale, la gestione del servizio idrico e dei rifiuti. È proprio al fine di portare la raccolta differenziata dal 39,9% al 65% entro il 2020, il governo propone che i comuni virtuosi paghino solo il 20% del tributo regionale rispetto alla tariffa piena per i rifiuti che si conferiscono in discarica¹⁵³. Per quanto riguarda la partecipazione per gli appalti pubblici, è introdotta una riduzione del 20% della cauzione a corredo dell'offerta per gli operatori economici muniti di certificazione *Emas* (per la qualità ambientale dell'azienda) ed *Ecolabel* (per la qualità ecologica dei prodotti)¹⁵⁴. L'approccio *nudge* utilizza i risultati dell'economia cognitiva applicata per fornire uno strumento in più ai *policy makers*¹⁵⁵. Tenere conto di ciò che influenza le scelte degli individui permette di progettare e sperimentare politiche pubbliche che indirizzino i singoli verso scelte virtuose. Tre gli ambiti di applicazione che ad oggi hanno mostrato i risultati più premianti: il confronto sociale, le informazioni più semplici e le opzioni di default.¹⁵⁶

Nel primo ambito si può considerare il problema dello spreco energetico inquadrato in termini di comportamenti non necessari ed abitudinari, si veda l'esempio portato da Sunstein e Reisch relativo all'utilizzo della carta e della possibilità di stampare fronte retro piuttosto che solo fronte. L'esperimento è stato portato avanti alla Rutger University, nella quale si è riuscita a registrare una riduzione dell'uso di carta pari al 44% nei primi 4 anni. I dati parlano da soli è facile capire come con accorgimenti di questo genere si potrebbero ridurre voci della spesa pubblica mantenendo sempre come primario obiettivo quello della tutela ambientale.

¹⁵³ La normativa punisce quindi con addizionali aggiuntive i comuni che non riescono a raggiungere gli obiettivi prefissati. Tributi e addizionali saranno versati in un fondo destinato a incentivare il mercato dei prodotti riciclati.

¹⁵⁴ In generale il provvedimento mostra quali siano i tre strumenti che le istituzioni utilizzano per promuovere politiche a favore dell'ambiente: - regolamentazioni (restrizioni e divieti), - incentivi economici (tasse, sussidi, multe) e - distribuzione dell'informazione.

¹⁵⁵Reisch A. L., Sunstein R., *Automatically green: Behavioral economics and environmental protection*, in Harvard Environmental Law Review.

¹⁵⁶Si confronti l'Impostazione tenuta da Sunstein C. e Reisch L. in *Automatically green: behavioral economics and environmental protection*, pag 138 ess.

Il secondo campo rilevante, quello della democratizzazione delle informazioni ¹⁵⁷*afferma la presenza necessaria di un feedback* immediato tale da poter guidare e incentivare verso un cambiamento le abitudini degli individui in senso virtuoso. Non è importante dunque soltanto fornire informazioni dettagliate ai consumatori, ma è fondamentale il modo in cui vengono presentate. Ne sono un esempio le etichette energetiche, la cui rielaborazione da parte della Comunità Europea è entrata in vigore in Italia per le confezioni delle lampadine

C'è una larga tradizione della pratica nell'asimmetria informativa esistente tra consumatore e produttore. Si cerca di tutelare il consumatore per la sua ignoranza, fornendogli la conoscenza necessaria delle proprietà del prodotto che intende acquistare o del contratto che intende sottoscrivere. A questa inconsapevolezza bisogna affiancare quella riguardante le proprie abitudini ed esigenze di consumo. In quest'ottica si sono sviluppati i c. d. progetti *midata* e *smart disclosure*, che permettono ai cittadini di entrare in possesso di dati riguardanti i propri consumi energetici in modo tale da mettere l'utente in condizioni di scegliere contratti, di fornitura ad esempio, in linea con le proprie reali esigenze di consumo

¹⁵⁸

L'ultimo settore d'interesse è quello riguardante le c.d. green defaults, cioè sul come possano i policy makers sfruttare a loro favore l'umana tendenza all'inerzia, che frena gran parte dei cittadini nell'utilizzare fonti energetiche che nel lungo periodo garantiscano risparmi economici e maggior rispetto dell'ambiente. Le green defaults sono le opzioni di scelta che vengono preselezionate per chi deve compiere una decisione e non ne ha ancora manifestata una attivamente. Comportamenti come ad esempio quello tenuto dalle pubbliche amministrazioni appaltanti, che nella scelta dell'offerente opta per quello che abbia oltre alle caratteristiche più vantaggiose al livello economico anche quelle più vantaggiose sul fronte ambientale. Le istituzioni potrebbero così promuovere, da un lato, la *cultura della sperimentazione*, nella quale si introducono provvedimenti che, una volta controllati sul campo, mostrano la loro efficacia (o meno) basandosi sull'evidenza dei

¹⁵⁷ Motterlini M. , Canepa . , agire sui comportamenti per salvare l'ambiente: l'approccio cognitivo alla Green economy.

¹⁵⁸ *Behavioural Insights Team, (2011), Behaviour change and energy use, in www.gov.uk.*

risultati ottenuti. Dall'altro lato, stimolerebbero la competizione in un nuovo settore di mercato, in grado di sfruttare le potenzialità di nuovi approcci, in cui nuove e vecchie aziende potrebbero confrontarsi in termini di innovazione e fornitura di servizi a misura di scelte virtuose, per cittadini consapevoli.

Si può ben immaginare un utilizzo sempre più efficiente di quei GPP, che hanno alla base lo stesso meccanismo di funzionamento della nudge regulation. Necessità di un'organizzazione dell'informazione completa ed efficace¹⁵⁹ piuttosto che strumenti volti a sanzionare comportamenti contrari alla condotta di tutela ambientale. Ciò significa Agire nella logica della prevenzione e non solo della cura dell'ambiente.

¹⁵⁹Un' intuizione della necessità di un'informazione democratizzata negli anni '90, quando Sabino Cassese, divenuto ministro per la funzione pubblica sotto l'allora governo Ciampi, aveva nella Prefazione al Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche si chiedeva: "perché il dipartimento della Funzione pubblica si interessa di questo problema, quando ve ne sono altri ben più urgenti, un'organizzazione pubblica obsoleta, procedure amministrative labirintiche, sedi di uffici pubblici cadenti, servizi pubblici scadenti, controlli vecchi ed improduttivi? Ma provi il lettore a scorrere gli esercizi di stile contenuti in questo volume, consistenti nella riscrittura di vari tipi di testi, moduli, bandi, provvedimenti amministrativi. Scoprirà sigle incomprensibili, forme antiquate, espressioni rompicapo, che sembrano fatte apposta per allontanare il cittadino dalla casa comune, quale dovrebbe essere lo Stato. [...]"

Un'amministrazione che non si fa comprendere e non sa esprimersi. Atti, moduli, bandi che respingono (invece di aiutare) il cittadino. Espressioni fuori dall'uso comune. Anche queste sono cause di quella frattura tra cittadino e Stato, di cui si discetta, intermini altisonanti, senza porvi riparo. E per porvi riparo, bisogna cominciare anche dal linguaggio e dallo stile che gli uffici pubblici adoperano, nel comunicare con i loro clienti abituali".

Cap. III. -L'adattamento istituzionale alla mutata accezione di rifiuto.

§ 1. -Com'è cambiata l'accezione dei rifiuti nell'ambito della politica economica. Il riciclo dei rifiuti e il riciclo dei materiali: tra tutela dell'ambiente e libero mercato.

L'essere umano sin dalle sue prime aggregazioni ha prodotto "rifiuti" ed è ormai consolidata la convinzione che essi siano una conseguenza necessaria e ineluttabile dell'attività umana. Inizialmente il rifiuto non stato valutato come fattore negativo per l'impatto ambientale, ma solo per questioni igienico-sanitarie (basti pensare alla gestione di carcasse animali e alle conseguenze derivanti dalla loro decomposizione). Con l'incedere della tecnologia, della crescita demografica e delle scoperte di nuovi materiali(plastica, gomma artificiale, siliconi) i rifiuti iniziano ad assumere un altro peso. Ma soprattutto è con la crescita economica registrata negli anni'60 che si sentirà l'esigenza di adottare nuove politiche di gestione dei rifiuti che differiscano dalla semplice pratica del deposito¹⁶⁰.

In realtà muovere dalla logica del deposito verso quella del riutilizzo non è tendenza tanto innaturale, soprattutto nel nostro Paese. È curioso constatare come In Italia il riciclo e il riuso dei materiali compaia come attività economica autonoma indipendentemente dall'accezione di rifiuto come problema. Il "rifiuto risorsa" non è concetto contemporaneo o successivo alla sensibilità sviluppata per le problematiche ambientali, anzi costituisce attività economica storica: basti pensare alla pratica del riuso dei metalli e materiali rari e preziosi preferita all'attività di estrazione e trasformazione degli stessi¹⁶¹. Dopo questa fase virtuosa ne ha fatto seguito una altrettanto dissoluta, segnata dal deposito di rifiuti selvaggio e sempre più dannoso per l'ambiente. L'adesione ad un modello sociale improntato al consumo eccessivo di risorse ha condotto ad un' utilizzazione sempre più

¹⁶⁰ cfr Calisse A. , *La gestione dei rifiuti ed il riciclo di materiali: tra tutela dell'ambiente e libero mercato*, in *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica, tecnica, organizzativa*, Pierobon A.

¹⁶¹ nota su prato pag 470

emergenziale della disciplina relativa alla gestione dei rifiuti. Si tratta quindi di reintrodurre la cultura del riuso, la definizione del ciclo di vita del prodotto tracciando ogni sua fase e indicando il soggetto di riferimento, creare mercati per materie provenienti da questi procedimenti o reintrodurre nel mercato quegli oggetti definiti prematuramente dal consumatore “rifiuto”.

Secondo l'ultimo rapporto *dell'International Solid Waste Association* , attualmente nel mondo vengono prodotti circa 4 miliardi di tonnellate di rifiuti ogni anno. La metà è rappresentata da rifiuti urbani(provenienti da attività domestiche) e l'altra metà riguarda i rifiuti cosiddetti speciali(provenienti da attività industriali e produttive)¹⁶² . La gestione dei rifiuti è una delle voci di costo più pesanti nei bilanci delle amministrazioni pubbliche e continua a crescere con l'aumentare della popolazione¹⁶³. È sulla crescente preoccupazione suscitata da una disciplina della gestione dei rifiuti inefficiente , sia sul fronte della tutela ambientale che su quello economico, che le istituzioni hanno mosso i primi passi predisponendo una disciplina(comunitaria e nazionale) relativa alla gestione degli stessi. Nell'esaminare la materia della gestione dei rifiuti prevista all'interno del nostro ordinamento si può notare come l'applicabilità del principio di prevenzione(art. 179 TUA) rivesta un ruolo fondamentale. Da una parte, le nozioni di sottoprodotto e di end of waste tendono a ridurre l'ambito oggettivo di applicabilità della disciplina dei rifiuti facendo propendere verso una logica del niente rifiuto, dall'altra si registra la tendenza a prevenire

¹⁶²Secondo i dati forniti dall'ISWA, anche se non esistono stime univoche, data la crescita della popolazione mondiale e lo sviluppo economico (particolarmente accentuato nei cosiddetti paesi Bric: Brasile, Russia, India e Cina), nel giro dei prossimi 10-15 anni si potrebbe arrivare ad un aumento di questa produzione anche del 50%; quindi oltre 6 miliardi di tonnellate. La situazione è preoccupante soprattutto alla luce del fatto che circa la metà della popolazione mondiale (3,5 miliardi di persone) non ha accesso ai più elementari servizi di gestione rifiuti, i quali lasciati in stato di abbandono creano danni ambientali e sanitari spesso irreparabili

¹⁶³ L'aumento maggiore si è registrato in Cina, dove la produzione di rifiuti ha superato gli Stati Uniti già dal 2004. La produzione di RSU aumenta anche in Asia orientale, nell'Europa dell'est e nel Medio Oriente. Inoltre, occorre valutare l'aspetto ambientale: secondo l'indagine i rifiuti solidi urbani rappresentano il 12% delle emissioni mondiali di metano e il 5% della produzione totale di gas serra. dati disponibili su www.iswa2014.org.

in tutti i modi la formazione del rifiuto. Questa attitudine è contemporanea^{111a}, infatti bisogna pensare che in passato l'assetto normativo si limitava alla regolamentazione della sola "gestione" del rifiuto, fornendo come giustificazione la necessità del rifiuto nella società, considerata una passività ineliminabile. Tale posizione risulta ormai superata soprattutto dopo gli obiettivi posti dalla Strategia Europa 20 che spinge sempre più verso una logica del "rifiuto zero".

Il punto nodale della c. d. direttiva rifiuti è l'attività di riciclaggio, attraverso la quale si punta alla realizzazione di una vera e propria economia a ciclo chiuso o ad una società del riciclo e del recupero. Nell'approccio alle problematiche ambientali generate dalla produzione dei rifiuti, il legislatore pone una gerarchia tra prevenzione e attività ad essa riconducibili, ovvero: preparazione per il riutilizzo, riutilizzo, riciclaggio e recupero e solo in ultima ratio, lo smaltimento. In più *l'Unione si è prefissata di proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo l'impatto negativo della produzione e gestione dei rifiuti, riducendo a monte gli impatti complessivi dell'uso delle risorse migliorandone l'efficienza. Tutto ciò rispettando una gerarchia: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo e smaltimento*¹⁶⁴. Ogni livello di questa gerarchia ha un significato tecnico, si pensi alle azioni che consentono di riutilizzare il prodotto divenuto rifiuto senza alcun trattamento come la "preparazione per il riutilizzo".

Per preparazione si intende *l'operazione di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti e componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento* (si pensi al lavaggio delle bottiglie di vetro: art. 183, lett.q) TUA.) ; per "riutilizzo" invece si intende *qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti* (in questo caso si parla dell'utilizzo delle bottiglie di vetro. 183, lett. r), TUA). Ancora con il termine "riciclaggio" si fa riferimento all'operazione nella quale il rifiuto viene trattato per ottenere prodotti, materiali e sostanze

¹⁶⁴ Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, relativa ad un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta".

da utilizzare per la funzione originaria, infine per “recupero” si intende *qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere a una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all’interno dell’impianto o nell’economia in generale* (si pensi a tal proposito all’utilizzazione dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia; al compostaggio; al recupero dei metalli; alla rigenerazione degli oli esausti e così via). *In base allo slogan per il quale “il miglior rifiuto è quello non prodotto la prevenzione, in questo caso, postula un intervento a monte del processo di produzione o di consumo volto a diminuire le quantità di materiali prodotti e immessi in commercio al fine di ottenere un risparmio delle risorse naturali*¹⁶⁵.

Secondo autorevole dottrina, che accoglie le impostazioni offerte a livello internazionale dai modelli di gestione dei rifiuti (c.d. waste management), *la disciplina legislativa nazionale è impostata secondo un criterio binario, che impone un regime amministrativo differenziato per la gestione dei rifiuti urbani e di quelli speciali*¹⁶⁶, così come per i rifiuti pericolosi e quelli non pericolosi.

La responsabilità della gestione dei rifiuti ricade sul produttore, il quale deve provvedere allo smaltimento o al recupero e può farlo ricorrendo a:

- autosmaltimento (215 TUA)
- affidamento ad un soggetto autorizzato (art.216 TUA)
- conferimento dei rifiuti al servizio pubblico integrato che opera in regime di concorrenza(art 188, co. I)¹⁶⁷.

¹⁶⁵ De Leonardis F., La disciplina dei rifiuti nell’ordinamento italiano, Report annuale 2011, in ius publicum network review.

¹⁶⁶ Dell’Anno p. , in Rifiuti, Dizionario di diritto pubblico a cura di Cassese S., 5302 e ss.

¹⁶⁷ art. 188. co I TUA: “Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179. Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l’intera catena di trattamento, restando

La norma riguardante questo istituto è stata introdotta con il d. lgs. 205/2010, da tale momento in poi si riafferma il principio di corresponsabilità di tutti coloro che rientrano nell'ambito del ciclo di gestione dei rifiuti, dal momento della loro produzione al loro definitivo smaltimento o recupero; quindi si fa riferimento al produttore iniziale, altri produttori, detentore¹⁶⁸. Il legislatore nel porre tale norma ravvisa l'esigenza di assicurare un alto livello di tutela dell'ambiente e distribuisce un dovere di controllo in capo ai

inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste.”

¹⁶⁸ Un'azienda olandese, la Turntoo, sta basando il proprio modello d'affari su un assunto alternativo, secondo il quale i beni non sono venduti al consumatore ma rimangono proprietà del produttore lungo tutto il loro ciclo di vita. Il modello ideato dalla Turntoo risponde ad una logica avanzata di servizi connessi ad un prodotto e al concetto di responsabilità estesa del produttore. Un esempio classico è l'utilizzo delle fotocopiatrici e delle stampanti nelle aziende: queste aziende affittano le apparecchiature che servono e pagano per il loro utilizzo mentre il fornitore ne garantisce la funzionalità. Insomma, le compagnie produttrici mettono a disposizione dei consumatori o di altre aziende determinati prodotti tramite la stipula di contratti basati proprio sul loro utilizzo piuttosto che sul loro affitto. Dal momento che i produttori mantengono la proprietà di un prodotto e guadagnano dal suo utilizzo piuttosto che dalla sua vendita, sono incentivati a costruire prodotti durevoli ed efficienti di modo che possano essere utilizzati il più possibile prima di dover essere sostituiti; Il fatto che il produttore rimanga il proprietario, vuol dire che quando un bene arriva alla fine del proprio ciclo di vita, a recuperarlo e riutilizzarlo sarà lo stesso produttore, cosa che eviterà la produzione di rifiuti. I prodotti potranno infatti essere smontati e immessi di nuovo nel ciclo produttivo, e in questo modo verrà anche ridotta la richiesta di materie prime. Il fatto che questi prodotti vengano smontati e riutilizzati alla fine del loro ciclo di vita, in più parti o per materie prime, costituisce un altro incentivo affinché i produttori li progettino apposta per essere recuperati. La Turntoo in azione. Ad esempio un accordo stretto nel giugno 2012 tra Bosch e la Eigen Haard, affittuaria di alloggi popolari ad Amsterdam. La Bosch fornirà lavatrici agli affittuari della Eigen Haard i quali pagheranno all'inizio solo 10 euro al mese per l'intero servizio (compresa energia e acqua), e in seguito pagheranno a lavaggio.

Prima di tutto gli affittuari ricevono lavatrici di fascia alta a bassissimo consumo energetico, e poi la Eigen Haard si troverà a gestire pochi casi di affittuari che non riusciranno a pagare l'affitto anche a causa degli alti costi della bolletta dell'energia. I benefici ambientali complessivi di questo sistema devono ancora essere quantificati. Tuttavia, vista l'alta qualità di questi elettrodomestici rispetto a quelli di fascia inferiore, si possono ipotizzare notevoli risparmi di energia e acqua nonché minori emissioni di gas ad effetto serra. E poi un più sostenibile utilizzo delle risorse, dal momento che le componenti di queste apparecchiature e le materie prime utilizzate possono essere recuperati.

soggetti sopramenzionati. La severità del principio viene mitigata dalla disposizione che esenta il produttore da responsabilità laddove osservi le procedure stabilite dal Sistema Informativo di Tracciabilità dei Rifiuti. Per i soggetti non tenuti all'iscrizione in tale sistema, la responsabilità viene esclusa quando il produttore abbia ricevuto il formulario attestante l'avvenuto conferimento dei rifiuti all'impianto di destinazione finale o in caso contrario quando ne abbia dato comunicazione alla provincia competente. La gestione dei rifiuti speciali, tanto se effettuata dai soggetti e imprese private autorizzate, quanto dal servizio pubblico è regolata dal principio della libertà di circolazione con inapplicabilità del principio di autosufficienza. Il principio di prossimità, che le regioni spesso coniugano con quello pocanzi citato, trova esecuzione come misura promozionale che va bilanciata con il principio di specializzazione, con la conseguenza che i piani regionali di gestione dei rifiuti devono assumere l'obiettivo di favorire la realizzazione degli impianti appropriati in prossimità dei luoghi di produzione e raccolta dei rifiuti speciali, *senza pretendere di imporre forme di autarchia dissimulate con finalità di protezione ambientale.*

Dall'altro lato della bipartizione si trova il sistema di gestione dei rifiuti urbani che presenta ancora la presenza di un'elevata quota di smaltimento in discarica e una residuale di riciclaggio¹⁶⁹. Il principale problema del sistema è l'assenza di una relazione economica tra i costi e il corretto comportamento degli operatori economici. La riforma del sistema di gestione dei rifiuti urbani secondo alcuni autori¹⁷⁰, dovrebbe basarsi su tre principi. *Il primo principio dovrebbe essere quello di attribuire i costi di gestione dei rifiuti ai soggetti che immettono sul mercato prodotti potenzialmente generatori di rifiuti. Applicando un adeguato Contributo ambientale a carico dei produttori/importatori di beni e servizi si potrebbe non solo generare il flusso di cassa necessario ai Comuni per coprire i costi di raccolta e smaltimento ma anche per incentivare la raccolta differenziata e il riciclaggio. Nel nuovo modello il Contributo ambientale verrebbe in tutto o in parte traslato sui prezzi*

¹⁶⁹ La percentuale di rifiuti riciclati, su un totale di 29, 6 milioni di tonnellate di rifiuti urbani prodotti in Italia, è pari al 43%. Dati forniti da *Rapporto Rifiuti Urbani 2014*, ISPRA, in www.isprambiente.gov.it.

¹⁷⁰ Sul punto si veda Clarich M., De Paoli L., Fanelli T., Ortis A., Silvestrini G., Testa F., *Idee per lo sviluppo sostenibile La riforma della gestione dei rifiuti urbani.*

dei beni e servizi (prezzi comunque soggetti alla compressione concorrenziale); il pagamento dei costi di gestione dei rifiuti urbani da parte dei cittadini avverrebbe all'atto dell'acquisto dei prodotti e sarebbe connesso e modulato con la natura e il quantitativo dei rifiuti che originano dai prodotti acquistati. Tale nuovo modello consentirebbe di stimolare i produttori a ridurre le componenti dei prodotti che generano rifiuti, attribuire equamente i costi di gestione del sistema dei rifiuti, eliminare la TARES o altre forme di tassazione (TARI), rimuovere anche l'iniquità connessa al problema della morosità.

Il secondo principio della riforma dovrebbe essere che il contributo ambientale da caricare un prezzo dei prodotti immessi al consumo dovrebbe essere tale da coprire i costi per il recupero dei suddetti prodotti a fine vita (per brevità "i rifiuti") in modo da consentirne il riuso, il riciclo o lo smaltimento (tramite termovalorizzatore o in discarica). Questo principio si ispira al più generale principio che "l'inquinatore paga" affermato in molti documenti dell'Unione Europea come cardine della politica ambientale europea facendo corrispondere il pagamento al costo per l'abbattimento dell'inquinamento medesimo.

Il terzo principio della riforma prevede l'introduzione di meccanismi economici che incentivino la partecipazione attiva dei cittadini e delle comunità locali alla riduzione della produzione dei rifiuti da mandare in discarica o verso termovalorizzatori massimizzando la raccolta differenziata. Questo principio è un corollario del secondo in quanto il costo della raccolta differenziata fa parte dei costi complessivi per affrontare il tema della minimizzazione dei costi ambientali legati allo smaltimento dei prodotti acquistati dai consumatori. Allo stesso tempo però trasforma in elemento positivo, premiato monetariamente, il comportamento dei cittadini che collaborano attivamente per incrementare la raccolta differenziata e la sua qualità. In sostanza si passerebbe da una situazione nella quale i cittadini pagano per conferire i rifiuti ad una situazione nella quale i cittadini vengono pagati per fare la raccolta differenziata e per il corretto conferimento dei rifiuti¹⁷¹. Il settore più importante nel quale si spera di raggiungere risultati importanti è quello della gestione dei rifiuti urbani: accelerare il raggiungimento di un' elevata

¹⁷¹ Clarich M. , De Paoli L. , Fanelli T. Ortis A. , Silvestrini G. , Testa F. , Idee per lo sviluppo sostenibile La riforma della gestione dei rifiuti urbani.

percentuale di raccolta differenziata; ridurre di conseguenza la necessità di aprire nuove discariche; creare occasioni per lo sviluppo di filiere industriali ad elevata intensità tecnologica. Soprattutto, la riforma renderebbe il sistema di gestione dei rifiuti urbani sempre più efficiente non solo dal punto di vista ambientale ma anche economico; infatti i costi delle amministrazioni tenderebbero a ridursi grazie ai minori conferimenti in discarica ed ai maggiori ricavi connessi alle vendite di materiali recuperati, ed anche i Contributi ambientali diminuirebbero progressivamente in relazione ai miglioramenti in termini quantitativi e qualitativi dei prodotti che generano rifiuti¹⁷².

Una riforma così improntata alla massimizzazione del riciclo dei rifiuti avrebbe effetti vantaggiosi in due direzioni: diminuzione dei costi collegati alla tenuta delle discariche e aumento di “risorse” destinate al compostaggio e alla termovalorizzazione.

Rispetto a queste linee direttrici il sistema di gestione dei rifiuti attuale risulta essere ampiamente inadeguato, basti pensare alla quantità dei soli rifiuti urbani destinati ancora allo smaltimento¹⁷³ e alle basse stime sulla raccolta differenziata. Senza contare che il malfunzionamento del settore induce non solo a gravi oneri ambientali ma implica anche ingenti costi economici connessi all'inefficienza complessiva del ciclo dei rifiuti e soprattutto dalle mancate opportunità di sviluppo di una filiera industriale del riciclo. Occorre chiedersi se l'attuale modello di gestione dei rifiuti urbani consenta di sperare, sia pure in tempi dilatati rispetto a quelli attesi, di raggiungere obiettivi ambiziosi in termini ambientali ed industriali o se sia necessaria una radicale riforma del settore. A favore della prima tesi vi sono il timido progredire della percentuale di raccolta differenziata, i buoni risultati conseguiti dai consorzi e alcune positive esperienze di gestione a livello comunale o provinciale¹⁷⁴.

¹⁷² Cfr. M., De Paoli L., Fanelli T., Ortis A., Silvestrini G., Testa F., op. cit.

¹⁷³ 44% pari a circa 13 milioni di tonnellate/anno

¹⁷⁴ la situazione dell'Emilia-Romagna, grazie anche all'impegno di Hera e delle amministrazioni locali, è allineata alle migliori esperienze europee. Nei territori della regione gestiti da Hera, la percentuale di raccolta differenziata ha superato il 50% (di cui oltre il 90% effettivamente avviato a recupero) e gli impianti destinati al trattamento e allo smaltimento ammontano a 80. Dopo avere proceduto al completo rinnovo dei sette

In realtà la situazione della raccolta differenziata è profondamente diversa tra le regioni italiane, e all'interno delle regioni stesse, tra le differenti realtà locali¹⁷⁵. Venendo ad un'analisi su scala europea e considerando le modalità attraverso le quali i diversi paesi gestiscono il ciclo dei rifiuti, è possibile individuare nettamente due categorie. Da un lato i paesi non virtuosi, caratterizzati da una carenza di impianti di trattamento specifici (ad esempio termovalorizzatori, impianti di compostaggio, trattamento fanghi, ecc.) , basse percentuali di raccolta differenziata e quindi alto ricorso al conferimento in discarica¹⁷⁶.

termovalorizzatori (che nel 2011 hanno consentito la produzione di circa 535 milioni di Kwh di energia elettrica, pari al fabbisogno annuo di circa 198mila famiglie), è in fase di completamento un programma di forte potenziamento delle strutture destinate alla valorizzazione della raccolta differenziata.

¹⁷⁵Un 'eccezione importante è costituita dal Consorzio nazionale imballaggi, un sistema composto da sei consorzi di filiera (acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro) che gestiscono il recupero ed il riciclo degli imballaggi usati. Il sistema si basa sul prelievo di un contributo ambientale all'atto della cosiddetta "prima cessione", ovvero al momento del trasferimento nel territorio nazionale dell'imballaggio dal produttore al primo utilizzatore; i soggetti tenuti al versamento del contributo sono quindi i produttori/importatori di imballaggi vuoti e gli importatori di merci imballate. Le attività poste in essere dal CONAI consistono in: **recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio**, assicura a livello nazionale il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio previsti dalla legge; **collaborazione con gli enti locali**, assicura attraverso l'Accordo quadro ANCI-CONAI lo sviluppo della raccolta differenziata e l'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio, sulla base del principio della responsabilità condivisa; **prevenzione**, si impegna a favorire la diffusione tra le imprese di una cultura di sostenibilità ambientale a cominciare dalla progettazione degli imballaggi e sostenendo lo sviluppo di un'industria che sappia riutilizzare e valorizzare tutti i materiali provenienti dalla raccolta differenziata; infine **comunicazione e sensibilizzazione**: l'impegno è rivolto sia ai cittadini, per sensibilizzare alla raccolta differenziata e alla valorizzazione dei rifiuti di imballaggio, sia agli enti locali per l'attuazione di processi efficaci di gestione recupero dei materiali, www.CONAI.org. I ricavi da contributo ambientale del Sistema CONAI-Consorzi nel 2012 sono stati pari a 367,6 milioni di €, ai quali si sono sommati oltre 150 milioni di ricavi da vendite del materiale per riciclo; ciò ha consentito di erogare ai Comuni per il ritiro degli imballaggi conferiti al servizio pubblico corrispettivi pari a 321,1 milioni di € e di provvedere a tutti gli altri costi di logistica e funzionamento. Questo è un esempio pratico di incentivo economico alla riduzione del peso degli imballaggi.

¹⁷⁶ Fra questi vi sono soprattutto i paesi dell'Europa orientale e meridionale (ad esempio Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia)

Dall'altro lato vi sono i paesi virtuosi, nei quali grazie ad una robusta dotazione impiantistica, politiche di forte incentivazione alla riduzione della produzione di rifiuti e del riciclo materiali si è fortemente ridotto l'uso delle discariche¹⁷⁷.

La presenza di fattori quali incremento della produzione globale dei rifiuti e ritardo nello sviluppo di impiantistica e tecnologie adeguate, comportano un aumento dei costi di smaltimento. Si capisce bene come paesi poco sviluppati diventino inevitabilmente la destinazione ultima dei rifiuti, soprattutto speciali e pericolosi. Nei paesi più virtuosi le tariffe per il trattamento in discarica possono arrivare a cifre elevate o addirittura essere vietate (caso Germania); invece in paesi meno virtuosi si applicano condizioni di smaltimento molto più vantaggiose economicamente ma sconvenienti dal punto di vista dell'impatto ambientale.

Guardando a queste inefficienze e trasponendo in questa sede quanto si è detto a suo tempo per la teoria del nudge a la tutela dell'ambiente, si può intuire come un maggior risultato sul fronte riciclo si potrebbe ottenere influenzando direttamente sul processo di formazione delle scelte del cittadino. Ciò è possibile laddove vi sia l'inizio di un processo di democratizzazione dell'informazione e di comparazione dei risultati ottenuti con di politiche diverse; mostrando al singolo individuo i vantaggi, espressi in termini economici, offerti da una scelta volta al riciclo piuttosto che per lo smaltimento dei rifiuti.

§ 2. -Environmental and competition policy. La disciplina comunitaria: Waste prevention and Recycling Strategy.

¹⁷⁷ In questa categoria rientrano praticamente tutti i paesi centro-settentrionali del Vecchio Continente# (Svizzera, Germania, Austria, Olanda, Svezia, ecc.) , l'Italia non è collocabile in nessuna delle due categorie soprattutto a causa di un ritardo dovuto alla scarsità di impianti di trattamento e smaltimento.

I sistemi passati e presenti di sfruttamento delle risorse hanno comportato elevati livelli di inquinamento, degrado ambientale e impoverimento delle risorse naturali. La politica europea in materia di gestione dei rifiuti è tradizionalmente incentrata su una gestione dei rifiuti più sostenibile per l'ambiente. Tuttavia tale politica deve contrastare la tendenza delle economie europee all'attuazione di modelli economici implicanti una dipendenza dallo sfruttamento delle risorse naturali, degrado ambientale, impoverimento delle risorse stesse e aumento della produzione dei rifiuti¹⁷⁸. Il sesto programma d'azione dell'UE in materia di ambiente (sesto PAA) identifica la prevenzione e gestione dei rifiuti come una delle quattro principali priorità. Nello specifico la tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse¹⁷⁹ fa parte dell'iniziativa faro sull'impiego efficace delle risorse della strategia Europa 2020¹⁸⁰. Uno dei suoi principali obiettivi consiste nello sbloccare il potenziale economico dell'UE affinché questa possa essere maggiormente produttiva, utilizzando una minore quantità di risorse e allo stesso tempo avviarsi verso una c.d. economia circolare.

La tabella delinea altresì i cambiamenti strutturali e tecnologici necessari entro il 2050 ed evidenzia la connessione tra utilizzo efficiente delle risorse e crescita occupazionale: aumentare l'efficienza delle risorse è fondamentale per garantire la crescita e l'occupazione in Europa perchè attraverso l'innovazione tecnologica si generano importanti opportunità economiche, migliora la produttività, i costi sono ridotti e aumenta la competitività. Nello specifico si prevede un aumento dell'occupazione nel settore in rapida evoluzione della «tecnologia verde» nonché un'apertura dei nuovi mercati di esportazione.

¹⁷⁸ Al momento, vengono utilizzate nell'UE circa 16 tonnellate di materiali pro capite all'anno, di cui 10 tonnellate sono destinate agli stock di materiali (infrastrutture, abitazioni, beni durevoli) e 6 tonnellate escono dall'economia sotto forma di rifiuti. Nel 2011, il 37% dei rifiuti è stato collocato in discarica, il 23% è stato incenerito e meno del 40% è stato recuperato, riciclato o riutilizzato

¹⁷⁹ (COM(2011) 0571)

¹⁸⁰ Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020 definitivo

La direttiva quadro sui rifiuti¹⁸¹ è stata adottata a seguito della strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti¹⁸², e ha abrogato la precedente direttiva quadro sui rifiuti¹⁸³, la direttiva relativa ai rifiuti pericolosi¹⁸⁴ e la direttiva concernente l'eliminazione degli oli usati¹⁸⁵. Ha lo scopo¹⁸⁶: di riformare e semplificare la politica dell'UE in materia di rifiuti, definendo un nuovo quadro e nuovi obiettivi, ponendo l'accento sulla prevenzione; stabilire concetti e definizioni basilari in materia di gestione dei rifiuti, comprese le definizioni di rifiuti, riciclaggio e recupero; imporre agli Stati membri di elaborare programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti entro il 2013 e prevedere una gerarchia dei rifiuti. Di fatto il settore induce non solo gravi oneri ambientali ma anche importanti costi economici connessi all'inefficienza complessiva del ciclo dei rifiuti e soprattutto dalle mancate opportunità di sviluppo di una filiera industriale del riciclo. Trascorsi ormai diciotto anni dal decreto "Ronchi" occorre chiedersi se l'attuale modello di gestione dei rifiuti (soprattutto quelli urbani¹⁸⁷) consenta di sperare, sia pure in tempi dilatati rispetto a

¹⁸¹ (2008/98/CE)

¹⁸² (COM(2005) 0666)

¹⁸³ (75/442/CEE codificata 2006/12/CE)

¹⁸⁴ (91/689/CEE)

¹⁸⁵ (75/439/CEE)

¹⁸⁶ La gestione dei rifiuti è regolata nei suoi vari aspetti da atti differenti che concorrono all'attuazione di una medesima politica. Basti citare il regolamento UE relativo al riciclaggio delle navi ((UE) No 1257/2013). Il suo obiettivo principale è di prevenire, ridurre ed eliminare incidenti, infortuni e altri effetti negativi per la salute umana e per l'ambiente dovuti al riciclaggio e al trattamento delle navi dell'UE, in particolare al fine di garantire che i rifiuti pericolosi derivati dal riciclaggio di tali navi siano sottoposti a una gestione ecologicamente corretta. Il regolamento stabilisce una serie di requisiti per le navi europee, gli armatori europei, gli impianti di riciclaggio delle navi disposti a riciclare le navi europee e le autorità o amministrazioni competenti. Al fine di garantire la certezza giuridica ed evitare oneri amministrativi, le navi contemplate dalla nuova normativa saranno escluse dal campo di applicazione del regolamento sulle spedizioni di rifiuti (CE) n. 1013/2006.

¹⁸⁷ Il sistema di gestione dei rifiuti urbani previsto in Italia non funziona, si continua a smaltire in discarica quasi metà dei rifiuti urbani (44% pari a circa 13 milioni di tonnellate/anno); nessun territorio è ormai disposto ad accogliere nuove discariche e la gestione stessa dei rifiuti ha assunto ormai sempre più

quelli attesi, di raggiungere obiettivi ambiziosi in termini ambientali ed industriali o se sia necessaria una radicale riforma del settore. A favore della prima tesi vi sono il lento progredire della percentuale di raccolta differenziata, i buoni risultati conseguiti dai consorzi e alcune positive esperienze di gestione a livello comunale o provinciale¹⁸⁸.

In realtà la situazione della raccolta differenziata è profondamente diversa tra le regioni italiane e, all'interno delle singole regioni, tra le differenti realtà locali¹⁸⁹. Se quindi si analizza realisticamente la situazione dell'intero Paese, e non solo le poche "isole felici" è evidente che senza una sua grande riforma di fatto nessuno degli obiettivi in termini di riduzione della produzione dei rifiuti, riuso, recupero e riciclaggio appaia conseguibile in tempi compatibili con la salvaguardia del territorio.

Il principale problema del sistema attuale di gestione dei rifiuti urbani è collegato alla larga assenza di una relazione economica tra i costi e il comportamento dei cittadini e degli operatori economici. I cittadini pagano il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti sulla base di parametri che esulano dal loro effettivo comportamento e quindi spesso considerano iniquo il tributo. Salvo alcuni obblighi normativi di settore, la principale motivazione per gli operatori è solo il "marketing ambientale", ovvero la maggiore attrazione commerciale

frequentemente dei connotati emergenziali. A queste problematiche di inefficienza si affianca o molto spesso ne è causa l'infiltrazione della criminalità organizzata.

¹⁸⁸ la situazione dell'Emilia-Romagna, grazie anche all'impegno di Hera e delle amministrazioni locali, è allineata alle migliori esperienze europee. Nei territori della regione gestiti da Hera, la percentuale di raccolta differenziata ha superato il 50% (di cui oltre il 90% effettivamente avviato a recupero) e gli impianti destinati al trattamento e allo smaltimento ammontano a 80. Dopo avere proceduto al completo rinnovo dei sette termovalorizzatori (che nel 2011 hanno consentito la produzione di circa 535 milioni di Kwh di energia elettrica, pari al fabbisogno annuo di circa 198mila famiglie), è in fase di completamento un programma di forte potenziamento delle strutture destinate alla valorizzazione della raccolta differenziata.

¹⁸⁹ Da una analisi dei dati sulla raccolta differenziata emerge che l'incremento percentuale è massimo al Sud (15,1% in 5 anni a fronte del 12,4% della media nazionale) e minimo al Nord (10,2% in 5 anni); ciò chiaramente dipende dal ben diverso livello di raccolta differenziata già raggiunto (ancora circa doppio al Nord rispetto al Sud).

dei prodotti compatibili con l'ambiente¹⁹⁰. Una riforma volta alla massimizzazione del riciclaggio inciderebbe sulla riduzione delle quantità da conferire in discarica e contemporaneamente sull'aumento di quelle destinate a compostaggio e termovalorizzazione.

La migliore caratterizzazione dei rifiuti potrebbe fortemente contribuire a superare l'innaturale "territorialità" nella gestione degli impianti di chiusura del ciclo dei rifiuti, ed in particolare dei termovalorizzatori: se ci fossero rifiuti ben caratterizzati potrebbero essere "normalmente" commercializzati (di fatto come dei combustibili) consentendo il pieno utilizzo dei termovalorizzatori esistenti e riducendo di molto la necessità di realizzare ulteriori impianti¹⁹¹.

3. -La gestione dei rifiuti nella normativa nazionale: le organizzazioni coinvolte e procedimenti utilizzati.

¹⁹⁰ I ricavi da contributo ambientale del Sistema CONAI-Consorzi nel 2012 sono stati pari a 367,6 milioni di €, ai quali si sono sommati oltre 150 milioni di ricavi da vendite del materiale per riciclo; ciò ha consentito di erogare ai Comuni per il ritiro degli imballaggi conferiti al servizio pubblico corrispettivi pari a 321,1 milioni di € e di provvedere a tutti gli altri costi di logistica e funzionamento

¹⁹¹ Gli autori proseguono affermando che la piena applicazione di questi principi alla gestione dei rifiuti urbani potrà essere gradualmente estesa anche ai rifiuti speciali che, originando da settori produttivi diversi (industria, servizi, agricoltura etc.) . Dal punto di vista normativo il percorso che appare più efficiente è quello di una legge delega che affidi la disciplina di dettaglio della riforma ad uno o più decreti legislativi. Sul punto si veda Clarich M., De Paoli L. , Fanelli T. Ortis A. , Silvestrini G. , Testa F. , Idee per lo sviluppo sostenibile La riforma della gestione dei rifiuti urbani.

La normativa di settore posta dal Testo Unico Ambientale disciplina tutto l'ambito operativo della gestione dei rifiuti. Il legislatore fornisce una definizione di tale processo elencandone le fasi che ordinariamente lo compongono consistenti in: raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione dei rifiuti, senza tralasciare infine la supervisione di tutte le attività.

Con il termine "smaltimento", si indica un insieme di attività individuate negativamente mediante la comparazione con l'attività di recupero (comprensiva di riutilizzo e riciclaggio) e con il deposito nelle sue varie declinazioni¹⁹².

Secondo una definizione ritenuta "pragmatica", *lo smaltimento consiste nell'insieme delle attività finalizzate al confinamento definitivo dei rifiuti nei confronti delle matrici ambientali (discariche), ovvero alla loro eliminazione (incenerimento), o ancora alla depurazione dei rifiuti liquidi. Il divieto generale di immettere i rifiuti nelle matrici ambientali trova la sua eccezione soltanto nel caso delle discariche, che consistono in impianti tecnologici a funzione complessa, nei quali i rifiuti, selezionati opportunamente e sottoposti a speciali trattamenti vengono stoccati in appositi invasi, costruiti appositamente per isolarli in modo dall'ambiente esterno. La seconda modalità di smaltimento consiste nel sottoporre i rifiuti ad un processo termico, che può avere diverse finalità (incenerimento, produzione di biogas, inertizzazione)¹⁹³. A loro volta gli inceneritori vengono classificati in ragione della loro finalità prevalente come: inceneritori destinati a funzioni di smaltimento o come impianti volti al recupero energetico dei rifiuti*

¹⁹² deposito permanente (D12), il deposito preliminare (D15), il trattamento in ambiente terrestre (D2), il trattamento biologico (D8), il trattamento fisico chimico (D9), il lagunaggio (D4), lo scarico dei rifiuti solidi nell'ambiente idrico (D6), l'incenerimento (D10 e D11), il ricondizionamento preliminare prima delle operazioni menzionate in precedenza (D15))

¹⁹³A loro volta gli inceneritori vengono classificati in funzione della loro finalità prevalente, come inceneritori destinati a funzioni di smaltimento oppure come impianti volti al recupero energetico dei rifiuti ("termovalorizzatori"), circostanza di fatto che discrimina la diversa disciplina giuridica e tecnica applicabile. Gli impianti di depurazione dei rifiuti liquidi, invece, effettuano speciali trattamenti finalizzati a neutralizzare le sostanze più pericolose per l'ambiente, in misura tale da consentire il successivo scarico delle acque reflue di processo nell'osservanza dei limiti tabellari loro propri.

(“termovalorizzatori”), questa circostanza di fatto implica l’applicazione di una diversa disciplina giuridica e tecnica¹⁹⁴.

Venendo ad una seconda attività, quella attigua di “recupero” si può vedere come la normativa presenti due elenchi contenenti operazioni, che possono essere ricondotte alla nozione di recupero. Il primo elenco indica l’utilizzazione come combustibile o altro mezzo di produzione di energia (R1); rigenerazione o recupero di solventi (R2) e così via. Il secondo elenco indica tre diverse operazioni riconducibili alla nozione di recupero, e cioè le attività finalizzate al riciclaggio, al riutilizzo dei rifiuti ovvero al recupero di materia o di energia.

Sotto l’espressione “recupero” si intendono raccolte le operazioni finalizzate in via principale a sfruttare l’utilità presente nei rifiuti, in sostituzione di altri materiali o preparandoli per svolgere altra funzione.

All’interno della categoria generale in ultimo esaminata rientra il *riciclaggio*, modalità di recupero che avviene mediante trattamento dei rifiuti volto all’ottenimento di prodotti, materiali o sostanze riutilizzabili. È incluso nel trattamento di cui sopra anche quello relativo ai materiali organici¹⁹⁵. *Il riutilizzo, infine, concerne le operazioni che comportano il reimpiego dei rifiuti per la stessa finalità per la quale i prodotti erano stati originariamente concepiti ovvero anche soltanto di loro componenti.*

Le definizioni comunitarie indicano concetti diversi e meno generici che comunque restano capisaldi interpretativi per ogni dubbio applicativo. *Ne consegue che le attività del disfarsi dei rifiuti non ricadenti nelle nozioni di recupero per mancanza di alcuni dei requisiti strutturali, procedurali, operativi, prescritti per il recupero in conformità alla legge, dovranno essere qualificate come attività di gestione dei rifiuti non autorizzata.*

Altra importante precisazione riguarda il concetto di “preparazione per il riutilizzo” *da intendere come relativa alle “operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione*

¹⁹⁴ Gli impianti di depurazione dei rifiuti liquidi, invece, effettuano speciali trattamenti finalizzati a neutralizzare le sostanze più pericolose per l’ambiente, in misura tale da consentire il successivo scarico delle acque reflue di processo nell’osservanza dei limiti tabellari loro propri.

¹⁹⁵ Mentre la nozione non comprende il recupero di energia nè la produzione di combustibili, nè il trattamento di materiali da utilizzare come riempimenti territoriali.

attraverso cui prodotti o componenti di prodotto diventati rifiuti son preparati in modo da poter essere impiegati senza altro pretrattamento". Una forma di trattamento che non dovrebbe incidere sui connotati merceologici dell'oggetto, che ha soltanto la finalità di favorire il riutilizzo. Alle p.a. è affidato il compito di favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti mediante l'uso di strumenti economici, misure logistiche quali centri e reti accreditati per la riparazione e/o il riutilizzo, adozione di criteri per l'affidamento di contratti pubblici consistenti nell'adozione di criteri quantitativi, accordi di programma, procedure autorizzative semplificate, catalogo esemplificativo di prodotti da riutilizzare e rifiuti di prodotti da preparare per il riutilizzo, etc¹⁹⁶.

Altra attività contenuta nell'elenco è quella consistente nella "raccolta" definita come *l'operazione di prelievo, di cernita e di raggruppamento dei rifiuti per il loro trasporto*¹⁹⁷. In tale prospettiva non risulta il tratto distintivo della raccolta nei confronti del deposito temporaneo. *La differenza consiste ancora una volta nell'elemento psicologico del produttore, onde il volersi disfare dei rifiuti raccolti discrimina il deposito temporaneo dalla raccolta vera e propria. Quest'ultima, pertanto, rileva come atto giuridicamente autonomo solo nel momento in cui il produttore ne affida la gestione ad un trasportatore autorizzato.* La "Raccolta differenziata", secondo definizione fornita dal Dlgs. n.250/2010, è la raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura degli stessi al fine di facilitarne il trattamento specifico. *La raccolta differenziata è orientata soltanto al trattamento dei rifiuti, concetto che riguarda tutte le operazioni susseguenti di smaltimento o di recupero, incluso la preparazione preliminare. È una misura*

¹⁹⁶ Interessante è lo sviluppo dei c.d. centri per la riparazione e il riuso: locali o aree coperte presidiati ed allestiti in cui si svolge l'attività di consegna e prelievo di beni usati ancora utilizzabili; o la loro riparazione.

¹⁹⁷ La normativa nazionale che ha preceduto la direttiva quadro non aveva sottoposto in modo esplicito l'attività di raccolta alla disciplina dei rifiuti, in quanto essa veniva contemplata alla stregua dell'attività di trasporto, e solo quest'ultima riceveva specifiche prescrizioni normative (in specie per quanto concerne l'autorizzazione, la registrazione, le prescrizioni operative.)La direttiva n.2008/98, invece, attribuisce alle attività di raccolta rilevanza autonoma, sia che consistano nel raggruppamento dei rifiuti in vista del loro conferimento ad un trasportatore autorizzato, sia che preludano allo smaltimento dei rifiuti raccolti in centro di deposito preliminare.

organizzativa della gestione dei rifiuti urbani da parte del servizio pubblico comunale resa necessaria dalle direttive comunitarie. La legge sollecita i comuni a effettuare la raccolta differenziata dei rifiuti urbani di propria competenza, assegnando degli obiettivi di efficienza progressivamente crescenti. Le conseguenze ad una condotta che abbia obiettivi difformi da quelli suggeriti può essere di carattere finanziario, come l'inammissibilità a determinati incentivi, ovvero amministrativo consistente nell' intervento sostitutivo dell'autorità regionale¹⁹⁸.

Passando all'esame di un'ulteriore attività, si può affermare che il "trattamento" sia attività di smaltimento o di recupero la cui natura giuridica presenta di norma carattere di neutralità, venendo qualificato soltanto dalla destinazione finale. Può assumere rilevanza autonoma a seconda delle sue concrete caratteristiche operative, infatti può essere:

- meccanico (adeguamento volumetrico, compattazione, triturazione, vaglio, selezione, ad es. deferrizzazione),
- chimico (inertizzazione);
- termico (incenerimento, essiccazione);
- biologico (depurativo, fermentativo, ossidativo).

¹⁹⁸ I centri di raccolta, detti anche isole ecologiche, possono essere posizionate in prossimità di rilevanti nuclei abitativi o dei punti di continuativa produzione come supermercati, mense e servizi di ristorazione, scuole etc. Le isole ecologiche devono essere attrezzate in modo idoneo per ricevere il conferimento anche di quantità rilevanti di rifiuti urbani conferiti singolarmente dai cittadini.

La novella al codice ambientale (d.lgs. 4/2008) ha contemplato i centri di raccolta, prevedendone struttura e funzioni, e rimettendone la disciplina ad un decreto del Ministero dell'Ambiente (d.m. 8 aprile 2008). La giurisprudenza resta ferma nel richiedere la previa autorizzazione come impianti di deposito preliminare o di messa in riserva di rifiuti, escludendo che possa rientrare nella competenza dei comuni, dal momento che il d.m. citato ne riserva la competenza alle regioni (Corte cost. n. 127/2010). Il servizio comunale di raccolta differenziata può essere svolto secondo modalità differenti:

- a. raccolta a domicilio di alcune tipologie di rifiuti (c.d. porta a porta);
- b. raccolta mediante una batteria di contenitori monomateriale, ciascuno per i diversi tipi merceologici di rifiuto urbano;
- c. raccolta da effettuarsi mediante conferimento alle c.d. isole ecologiche ;
- d. raccolta da effettuarsi sia a domicilio che per il tramite dell'isola ecologica#

Altra attività rilevante è quella di “deposito di rifiuti”, la cui accezione è collegata alle operazioni di deposito preliminare, finalizzate allo smaltimento dei rifiuti, e alla messa in riserva orientata al recupero. Queste fasi di gestione si distinguono nettamente dal deposito temporaneo, con ciò indicando l’area dove i rifiuti sono raggruppati prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, ai fini della successiva gestione (deposito preliminare, messa in riserva, smaltimento, recupero). Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, il deposito temporaneo si colloca al di fuori della disciplina sui rifiuti, in quanto precede la prima fase della loro gestione, rappresentata dalla raccolta e trasporto.

La normativa nazionale esenta il deposito dall’obbligo di autorizzazione preventiva a condizione che siano osservate specifiche prescrizioni gestionali qualitative, quantitative e temporali. Il superamento del limite quantitativo comporta sempre l’obbligo immediato di avvio allo smaltimento o al recupero, mentre i rifiuti sotto le anzidette soglie quantitative possono permanere in deposito fino ad un anno. Infine l’individuazione del luogo di produzione assume rilevanza ai fini del discrimine nell’applicazione della norma, della quale potrà giovare soltanto il produttore. Il detentore, infatti, svolgendo la sua attività fuori dal luogo di produzione, non potrebbe invocare il beneficio del deposito temporaneo. L’esenzione del deposito temporaneo dalla disciplina sulla gestione dei rifiuti è legata ad operazioni che precedono in modo necessario il trasporto, poichè assume rilevanza discriminante la circostanza che tali operazioni di raggruppamento si svolgano nell’immediata prossimità del luogo di produzione¹⁹⁹. Per quanto concerne il luogo di deposito temporaneo, il suo legame con il luogo di produzione comporta delle conclusioni:

¹⁹⁹ Il d.lgs. n. 205/2010 ha abrogato la disposizione che esentava dalla disciplina dei rifiuti relativa al trasporto “la movimentazione dei rifiuti esclusivamente all’interno di aree private”. A tale proposito, la giurisprudenza penale aveva precisato che l’ambito derogatorio della norma era circoscritto al solo trasporto dei rifiuti che non è finalizzato a uscire dalle aree private, cioè che si risolve nel loro mero attraversamento: questo orientamento ci richiede di affrontare anche la questione del percorso dei rifiuti verso il luogo unitario di deposito, che comporti l’eventuale fuoruscita dal cantiere coinvolgendo aree pubbliche, come strade, parcheggi, ecc. Si può ritenere che sussista un principio generale che individua e circoscrive il luogo di produzione nell’ambito spaziale dello stabilimento, così che ogni movimentazione dei rifiuti off site finisce per ricadere nella nozione di trasporto.

non può concepirsi un deposito temporaneo fuori del perimetro che delinea lo svolgimento dell'attività produttiva.²⁰⁰. Invece il “deposito preliminare” è la raccolta dei rifiuti in attesa dello smaltimento (denominato anche stoccaggio provvisorio), sottoposta a regime autorizzatorio, sia nel caso in cui avviene nel medesimo luogo di produzione dei rifiuti (ad es., quando la giacenza supera i limiti quantitativi e temporali previsti per il deposito temporaneo), sia se avviene altrove, nel luogo di smaltimento o anche in un impianto di stoccaggio provvisorio e/o di trattamento.

Il “deposito definitivo” o stoccaggio dei rifiuti avviene in appositi impianti definiti come “discariche” dove i rifiuti sono destinati ad essere confinati in modo definitivo. Sono previste misure di impermeabilizzazione dell'invaso destinato a ricevere i rifiuti, sistemi di drenaggio e raccolta del percolato, che dovrà essere smaltito previ idonei trattamenti depurativi, apparecchiature di captazione, recupero e combustione del biogas prodotto dalla fermentazione anaerobica dei rifiuti organici conferiti. In questa sede per “discarica” si intende *l'area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, nonchè qualsiasi area dove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno*²⁰¹. Viceversa, lo stoccaggio dei rifiuti in attesa di recupero può essere mantenuto fino al termine massimo di tre anni. Altre condizioni per l'ammissione in discarica sono: l'inammissibilità in discarica di alcune tipologie di rifiuti, che presentino caratteristiche di pericolosità²⁰² è che i rifiuti siano stati sottoposti a previo trattamento, cioè

²⁰⁰ Una recente sentenza della Cassazione ha ribadito tale concetto, ammettendo tuttavia che il deposito temporaneo possa essere realizzato in un sito pertinenziale allo stabilimento principale, purchè collegato funzionalmente e strutturalmente con esso. In particolare, la contiguità tra luogo di produzione ed un luogo che sia comunque nella disponibilità dell'impresa che produce il rifiuto, consente di estendere al secondo, ove sia funzionalmente legato al primo, la qualificazione utile per l'individuazione della nozione di deposito temporaneo. al contempo, è stata negata la qualifica di “luogo di produzione dei rifiuti” all'intero territorio comunale oggetto del servizio pubblico di raccolta differenziata, confermando la tesi che il collegamento tra i siti infrastrutturali (nella fattispecie, le c.d. isole ecologiche) va riconosciuto soltanto all'interno di un'area delimitata.

²⁰¹ Si veda il d.lgs. n.36/2003.

²⁰² Non sono ammesse in discarica determinate tipologie di rifiuti, tra le quali i rifiuti allo stato liquido (lett. a), quelli esplosivi, comburenti, infiammabili (lett. b), rifiuti con concentrazioni di determinate sostanze

a processi fisici, termici, chimici o biologici, inclusa la cernita, che modifichino le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurne la natura pericolosa o il volume, di facilitarne il trasporto, agevolare il recupero o favorire lo smaltimento²⁰³.

Altra fase del processo di gestione dei rifiuti è quella del “commercio e intermediazione” consistente nell’attività con la quale un soggetto esercita in modo professionale la compravendita di rifiuti, o anche si limita a porre in contatto il produttore con il soggetto autorizzato per la data tipologia di rifiuti che interessa. L’attività può avvenire “senza detenzione” quando il commerciante individua il gestore più idoneo a ricevere direttamente dal produttore i rifiuti di quest’ultimo; oppure con detenzione, nella quale il soggetto acquisisce i rifiuti per stocarli in vista del conferimento successivo agli impianti finali.

A seguire c’è l’attività di controllo sulla gestione dei rifiuti, inclusiva della sorveglianza su tutte le operazioni pertinenti.

Quando si ha la chiusura dell’impianto di smaltimento o di recupero dei rifiuti obblighi del titolare non vengono meno, deve continuare la gestione del sito/impianto per un determinato periodo dopo la dismissione dell’attività, provvedendo anche alla bonifica dell’area se necessaria.

pericolose superiori ad una data soglia (lett. c e d), quelli sanitari pericolosi a rischio infettivo (lett. e), quelli ecotossici - H14 (lett. f), rifiuti contenenti PCB in quantità maggiore di 50 ppm (lett. i), pneumatici interi fuori uso (lett. o), rifiuti con potere calorifico inferiore (PCI) a 13.000kj/kg (lett. p) ed altri di rifiuti di speciale pericolosità

²⁰³ Il trattamento, dunque, deve essere direttamente indirizzato a finalità ambientali, onde l’ammissione in discarica di rifiuti non sottoposti a trattamento è circoscritta ai soli casi nei quali esso non sia tecnicamente fattibile o risulta privo di utilità ambientale o sanitaria. Le autorità competenti “possono autorizzare, anche per settori confinanti, sottocategorie di discariche per rifiuti pericolosi” individuando anche i criteri di ammissibilità, caso per caso, in considerazione dei fattori di rischio (ad es. DOC, TOC e TDS). Possono inoltre essere autorizzate discariche dedicate a rifiuti non pericolosi provenienti dalla bonifica di siti inquinati. Nell’analizzare l’attività di deposito non si può trascurare che il codice ambientale non definisce l’attività di miscelazione, se non in senso indiretto. Così, vengono delineate le condizioni che inibiscono tale operazione statuendo che è vietata la miscelazione di rifiuti aventi diverse caratteristiche di pericolo, nonché di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi, ed estendendo la nozione di miscelazione anche alla diluizione dei rifiuti liquidi.

L'incenerimento dei rifiuti, come forma di gestione del ciclo dei rifiuti attraverso il recupero di energia, è collocato ad uno dei posti residuali nei criteri di priorità, prima dello smaltimento (in discarica). La qualificazione di un impianto di incenerimento, secondo il giudice amministrativo, "non può essere effettuata sulla base del dato per il quale l'impianto è impiegato per il "trattamento termico" dei rifiuti". Tale operazione, infatti, risulta comune alla definizione normativa di *incenerimento*²⁰⁴ e *coincenerimento*²⁰⁵. Il criterio differenziale tra le due tipologie di impianti risiede nella finalità principale dell'attività svolta: smaltimento dei rifiuti per gli impianti di incenerimento, produzione di energia (o di altri beni) per gli impianti di coincenerimento²⁰⁶.

L'esportazione dei rifiuti riguarda il commercio transfrontaliero dei rifiuti, è integralmente e direttamente disciplinato dal regolamento n.1013/2006/CE che affida allo Stato di origine dei rifiuti il compito di istruire la pratica di esportazione²⁰⁷. I giudici europei hanno avuto occasione di occuparsi della disciplina *dettata dal regolamento*, statuendo, che *i rifiuti di origine urbana o domestica possono, in relazione alla loro composizione, rientrare nella lista verde dei rifiuti, cioè essere destinati al recupero senza obbligo di previa notifica, "solo se hanno formato oggetto di raccolta differenziata e sono stati smistati in maniera adeguata*. L'attività di compostaggio è strettamente correlata alla definizione di compost di qualità, riferita al prodotto ottenuto da compostaggio di rifiuti organici raccolti

²⁰⁴Contenuta nell' art.2, 1° comma lett.d, del d.lgs. n. 133/2005: "qualsiasi unità e attrezzatura tecnica, fissa o mobile, destinata al trattamento termico di rifiuti ai fini dello smaltimento, con o senza recupero del calore prodotto dalla combustione..."

²⁰⁵ Prevista all'art.2, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 133/2005:"qualsiasi impianto, fisso o mobile, la cui funzione principale consiste nella produzione di energia o di materiali e che utilizza rifiuti come combustibile normale o accessorio o in cui i rifiuti sono sottoposti a trattamento termico ai fini dello smaltimento..."

²⁰⁶ Sul punto si veda Dell'Anno P. , secondo il quale l'evoluzione della disciplina comunitaria di tale forma di trattamento dei rifiuti ha abbreviato le distanze tra l'incenerimento con mere finalità di smaltimento dei rifiuti (definita come eliminazione dei rifiuti dalla direttiva VIA) e l'incenerimento come termovalorizzazione dei rifiuti a fini energetici, anche nella prima forma è richiesto il recupero di (almeno una parte) del calore prodotto per effetto della combustione, o mediante produzione combinata di calore ed energia, o produzione di vapore industriale o di teleriscaldamento

²⁰⁷ In Italia la competenza è attribuita alla regione, che deve anche informare lo stato di destinazione finale.

separatamente e conforme alle norme tecniche di cui all'allegato 2 del d.lgs. n.75/2010 (lett. c), mentre viene anche contemplata l'operazione di autocompostaggio, definito come il compostaggio degli scarti organici dei propri rifiuti urbani effettuate da utenze domestiche ai fini dell'utilizzo in sito del prodotto. La legge n.134/2012 ha nuovamente disciplinato il digestato di qualità, quale residuo del processo di digestione anaerobica di rifiuti organici raccolto separatamente, e da utilizzare per fini agronomici²⁰⁸. Esaminati tutti i termini riguardanti la gestione dei rifiuti bisogna ribadire che la gestione dei rifiuti è sottoposta alla vigenza del principio di coresponsabilità²⁰⁹ implicante una responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti a qualsiasi titolo, non solo nel ciclo della gestione dei rifiuti ma addirittura dei beni da cui originano i rifiuti, fissando i cardini di una responsabilità a catena tra gli stessi. Il TUA esprime questo concetto all'art. 188 secondo il quale: *Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti...il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora... trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità comunque sussiste.*

L'attività di gestione, è stata disciplinata in maniera diversificata, a seconda della tipologia dei rifiuti urbani o speciali, che ne costituiscono l'oggetto: alla prima provvedono i Comuni, che effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa, mentre ai secondi provvedono i soggetti pubblici o privati in regime di concorrenza.

²⁰⁸ Nella ambivalenza della sua qualifica, deve essere considerato come un vero e proprio rifiuto (R10) qualora non risulti conforme ai requisiti specifici indicati dal legislatore (art. 52, comma 2 bis, in relazione all'art. 184 bis sul sottoprodotto). Tali requisiti sono i seguenti: la digestione anaerobica deve essere effettuata in impianti aziendali, deve concernere affluenti di allevamento o residui di origine vegetale, le sostanze di che trattasi devono essere conferite come sottoprodotti (anche se miscelati tra loro), ed il digestato deve essere utilizzato per fini agronomici. Resta ferma la previsione di norme tecniche da emanarsi da parte dei Ministeri delle Politiche agricole e dell'Ambiente.

²⁰⁹ si veda sul punto il capitolo 1 della presente trattazione.

Tutte le attività incluse nella gestione dei rifiuti urbani sono, dunque, svolte dal Comune in regime di privativa; ciò sta a significare che tale ente pubblico ne ha il monopolio legale. Infatti il TU delle leggi sull'ordinamento degli enti locali stabilisce che i Comuni *provvedono alla gestione dei servizi pubblici locali che abbiano per oggetto una produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. I servizi riservati in via esclusiva ai Comuni sono stabiliti dalla legge.* L'attività considerata costituisce un servizio pubblico locale riservato ai Comuni: il legislatore, tenuto conto della quantità di rifiuti rientrante nella *species* degli "urbani", del vasto numero di soggetti interessati (in pratica tutte le persone fisiche) e della particolare rilevanza dell'attività di gestione dei rifiuti urbani sotto il profilo ambientale ed igienico-sanitario, ha ritenuto necessario prevedere il coinvolgimento diretto del Comune, che è l'ente esponenziale della comunità locale, che fornisce opportune garanzie dal punto di vista dell'adeguatezza e della continuità del servizio²¹⁰.

La legge tipizza dei modelli di gestione per l'esercizio del servizio, designandoli come alternative tra le quali il Comune dovrà scegliere anche in relazione alle caratteristiche dell'attività di volta in volta, in questione.

Le forme di gestione fissate dalla legge sono: la concessione a terzi, l'azienda speciale, l'istituzione, la società a prevalente capitale pubblico locale, la gestione in economia, la società a partecipazione pubblica minoritaria. La norma classifica i servizi pubblici in due categorie: "i servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale" anche "di carattere industriale e commerciale" e quelli "senza rilevanza imprenditoriale"; in particolare l'azienda speciale può essere utilizzata esclusivamente per i servizi del primo tipo, mentre è necessaria l'istituzione per quelli del secondo.

²¹⁰ Bisogna ricordare che nell'ambito della gestione dei servizi pubblici locali, deve distinguersi il profilo della titolarità del servizio, che spetta sempre all'ente territoriale, da quello dell'erogazione, che può essere attuata mediante una serie di modelli fissati dalla legge.

I soggetti erogatori hanno un'autonomia limitata all'organizzazione e al funzionamento interno della loro struttura imprenditoriale e ad un numero ristretto di scelte operative di carattere tecnico. Deve affermarsi che nel caso della gestione dei rifiuti urbani, la riserva di attività in capo al Comune comporta, per le particolari caratteristiche dell'attività di gestione, anche la riserva dei beni in capo al medesimo ente territoriale.

Si deve rilevare che il servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani appartiene alla prima categoria, in quanto il suo oggetto è costituito da un'attività economica, dove economica sta ad indicare l'attitudine in astratto dell'attività stessa alla produzione di utile economico. A testimonianza di ciò si deve osservare che l'attività di gestione dei rifiuti speciali, che costituisce certamente un'attività imprenditoriale in quanto è svolta da soggetti privati e pubblici in regime di concorrenza, non differisce in nulla, nelle operazioni materiali, rispetto alla gestione dei rifiuti urbani.

La natura economica ed imprenditoriale di questo servizio non consente dunque la sua attuazione mediante "istituzione". È proprio sotto l'aspetto organizzativo che la disciplina del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani presenta delle specifiche peculiarità rispetto a quella generale del servizio pubblico locale. La volontà del legislatore è creare un sistema integrato, nel quale la "destinazione" normale del rifiuto sia il recupero, mediante il quale esso viene trasformato in "prodotto" che viene reinserito nel ciclo economico-produttivo, divenendo, da passività, a risorsa. Per attuare questo disegno è necessaria una pianificazione ed una gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali sovracomunali, in quanto la polverizzazione del servizio pubblico su base comunale costituisce un "fattore ostativo all'individuazione di bacini d'utenza idonei a giustificare il ricorso ad impianti a tecnologia più evoluta della discarica"²¹¹. Tale ambito di gestione è, dunque, un presupposto necessario affinché possa attuarsi, in maniera economicamente vantaggiosa, una gestione dei rifiuti urbani finalizzata al recupero. La gestione del servizio non può, quindi, essere attuata esclusivamente dai Comuni, come accade di regola per i servizi pubblici locali, ma è necessario il coinvolgimento anche degli altri enti pubblici territoriali (Regione e Provincia). In ciò risiede la peculiarità del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani non solo la pianificazione²¹² e la programmazione avvengono a livello regionale e provinciale, ma la gestione stessa si attua in maniera unitaria in ambiti

²¹¹ Cfr. Muratori A., Gli enti locali nella nuova mappa delle competenze per la gestione dei rifiuti in riv. Ambiente.

²¹² Il tema della pianificazione di settore sarà affrontato al paragrafo 4 del Capitolo corrente, della presente trattazione.

territoriali ottimali²¹³. I soggetti erogatori hanno un'autonomia limitata all'organizzazione e al funzionamento interno della loro struttura imprenditoriale e ad un numero ristretto di scelte operative di carattere tecnico.

L'ambito ottimale può essere definito come l'unità territoriale che consente un'organizzazione della gestione di tipo imprenditoriale, che massimizzi le operazioni di recupero a scapito dello smaltimento. Questo ente assicura che la gestione sia svolta in maniera unitaria e a tal fine predispone il "piano provinciale di gestione dei rifiuti", considerato come *conditio sine qua non*, sentiti i Comuni. La legge regionale può dunque fissare forme di cooperazione che limitino ulteriormente, ma non annullino i "poteri dominicali" del Comune, dovendosi anche tenere conto che le forme di cooperazione attengono sempre all'erogazione del servizio e non alla sua titolarità.

A tale affermazione si sottrae un solo caso, qualora l'intero servizio di gestione dei rifiuti urbani (e non soltanto singole fasi di esso) sia svolto attraverso un consorzio: in tale caso infatti, i singoli Comuni consorziati perdono, di fatto, ogni potere di gestione sui rifiuti, che, invece, viene ad essere esercitato dal consorzio.

§ 4. -Il ruolo del "Local waste management": "Municipal waste management", Regioni e attività di pianificazione.

Per local waste management si intende la gestione dei rifiuti da parte delle istituzioni locali. Come per altri servizi forniti dalla p.a. anche in questo caso è centrale il dibattito riguardante il livello di liberalizzazione raggiunto dai servizi forniti dalle autorità locali. In Europa le politiche sui servizi di interesse generale e la giurisprudenza della corte dell'Unione Europea stanno sfidando le pratiche adottate dai paesi membri, tentando di imporre un ricorso diffuso ai mercati competitivi²¹⁴.

²¹³ Le ATO di regola, corrispondono al territorio provinciale, salvo diversa disposizione di legge.

²¹⁴ Si veda sul punto Massarutto A. in *Municipal waste management as a local utility: options for competition in an environmentally-regulated industry*. L'autore sostiene che dietro questa strategia v'è l'asserzione che le spese delle autorità locali siano una significativa porzione delle spese pubbliche e la convinzione che le spese possano essere sensibilmente ridotte aumentando l'efficienza dei servizi stessi.

La riforma di ciascun servizio locale è stata trattata di volta in volta approssimativamente e con superficialità, *Come se locale volesse significare semplice*, infatti molto spesso la ricetta politica suggerita è quella del “one size fits all”: una sorta di soluzione universale consistente in una commistione di cessioni, appalti e offerte competitive. Nel settore dei rifiuti molti studi si sono incentrati sullo sviluppo della competizione nella gestione municipale dei rifiuti (nello specifico molto spesso solo sulla fase della raccolta), ottenendo frequentemente come risultato l’agevolazione di monopoli legali.

Fino ad un trentennio fa la gestione municipale dei rifiuti si limitava ad un semplice lavoro definibile “industriale”, svolto da operai, limitato all’ambito della raccolta dei rifiuti e dell’igiene urbana. In più alla fase della raccolta era associata una fase di smaltimento economicamente vantaggiosa e prontamente disponibile. L’attività di riciclo si limitava a pochi materiali di scarto e riguardava un mercato di nicchia.

Ma a partire dagli anni’70 dello scorso secolo si è verificata una vera e propria “crisi dei rifiuti” che ha cambiato il quadro: lo smaltimento è divenuto difficoltoso, sollevando problematiche delicate e scelte tra il bisogno di limitare il potere di mercato dei proprietari delle discariche per permettere investimenti e garantire lo sviluppo di un’economia sostenibile e allo stesso tempo garantire un’adeguata protezione dell’ambiente.

Gli interessi degli operatori privati nel riciclo era diminuito poichè i margini economici non consentivano la remunerazione del business. Tuttavia il settore ha subito successivamente una crescita poichè l’interesse sociale sotteso alla crescita di tale settore ha portato le politiche a implementare il più possibile mercato collegato al riciclo, mediante un abbassamento dei costi di quest’ultimo e riducendo le quantità di rifiuti destinate allo smaltimento. Le politiche europee sui rifiuti hanno tenuto conto di questa evoluzione storica e mirano oggi a controllare le varie fasi di gestione dei rifiuti evitando soprattutto lo smaltimento illegale e l’esportazione in paesi con bassi standard di tutela ambientale.

Recentemente si è indirizzato il flusso di materiali attraverso l’economia, ciò per prevenire la produzione di scarti e massimizzare il recupero di materie e risorse. Quindi interesse particolare negli ultimi decenni riguarda la riduzione degli effetti dei rifiuti sulla natura e

sull'ambiente grazie alla possibilità di risparmiare e recuperare risorse naturali da essi e ridurre la produzione di rifiuti stessi attraverso l'ottimizzazione del loro ciclo di gestione.

In dottrina si prospettano due modelli di Municipal waste management:

- nel primo modello, lo smaltimento viene effettuato come un servizio indipendente obbligato a fornire una capacità adeguata per soddisfare la domanda. Tutti i rifiuti raccolti in una determinata area, se non riciclati, vengono collocati così come sono;
- nel secondo modello invece, gli addetti alla raccolta si assumono la piena responsabilità riguardo lo smaltimento, creando i loro impianti o impegnandosi in accordi a lungo termine con gli addetti allo smaltimento (attraverso società per azioni o acquisto di lotti in strutture di smaltimento o tariffari...).

Nel primo caso la separazione dei mercati permette soluzioni competitive nel mercato della raccolta. *La divisione tra il mercato della discarica e quello del riciclo possono dar luogo a concorrenza laterale: dato che i costi di smaltimento dei raccoglitori sono direttamente proporzionali alla quantità di rifiuti raccolti²¹⁵, essi saranno incentivati a riciclare il più possibile, specialmente se il costo del riciclo è riportato sul prezzo dei prodotti tramite la pianificazione delle risorse d'impresa (c.d. ERP)²¹⁶.* D'altra parte la sostenibilità del business dei rifiuti è messo a dura prova: per far fronte ai loro obblighi, gli addetti allo smaltimento dovranno comunque investire in strutture di raccolta e stoccaggio, ma non vi è garanzia che tali strutture vengano utilizzate.

Vi sono infatti prove, dalla Germania e dall'Olanda che confermano il rischio di sovraccapacità delle strutture di raccolta che spesso restano inutilizzate.

²¹⁵ Massaruto A. , *Municipal waste management as a local utility: Options for competition in an environmentally-regulated industry*, in *Utilities Policy*, vol. 15, n. 1/ a. 2007, Pag. 9-19

²¹⁶ Con EPR si indica il c.d. extended producer responsibility.

La presenza di un'integrazione verticale²¹⁷ rende il business dei rifiuti attuabile: la pianificazione di infrastrutture sarà semplificata fintanto che sarà la stessa autorità a decidere la quantità di rifiuti da smaltire e la capacità da dedicare a tale scopo.

La gestione integrata dei rifiuti a livello comunale, non è così facile da liberalizzare poiché poco adatta agli investimenti; inoltre non risulta incentivato l'impegno nel riciclo soprattutto dopo che si è investito in infrastrutture di raccolta che non verrebbero pienamente utilizzate²¹⁸. Un importante vantaggio dell'EPR è la creazione di sistemi alternativi che operano in competizione con l'ordinario sistema indifferenziato. Finquando gli enti incaricati sono forniti di adeguati incentivi, la concorrenza può essere positiva, perché aiuterebbe il raggiungimento di livelli di riciclo più alti creando anche dei limiti esterni sul potere di mercato dei proprietari delle discariche.

La linea di demarcazione tra il rifiuto urbano e quello industriale sta diventando poco chiara e, ciò crea dubbi su quali attività appartengano allo smaltimento e quali al riciclo, ciò poiché quest'ultimo è attività tipica di gestione dei rifiuti speciali, mentre il riciclo è tipicamente rivolto alla realtà dei rifiuti urbani. Ciò si manifesta in particolar modo nello smistamento meccanico dei rifiuti, che mira all'estrazione di compost da rifiuti misti (grezzi) e alla produzione di combustibili che potrebbero essere utilizzati negli impianti industriali. Nella maggior parte dei casi, questo tipo di smistamento non ha prodotto materiali riciclabili, ma materiali che necessitano di essere bruciati in appositi impianti (inceneritori) oppure di essere stoccati in discarica.

Il principale rischio è che in termini legali il "rifiuto urbano" venga ritenuto alla stregua di "rifiuto industriale", portando così ad un'estensione analogica della disciplina dettata per

²¹⁷ "Integrazione verticale" è un'espressione microeconomica che, nel management strategico descrive la scelta di un'impresa produttrice o assemblatrice di un certo prodotto di integrare all'interno della propria attività un maggior numero di "passaggi intermedi" necessari all'ottenimento del prodotto finito. Tramite questo approccio strategico, la compagnia può godere di molti benefici: il controllo dei processi e delle fonti, la riduzione dei rischi di stockout delle scorte, impiego degli slack di capacità produttiva, l'eliminazione dei contrasti con i fornitori, una maggiore personalizzazione dei prodotti o dei servizi erogati, lo sfruttamento di economia di scala e la conservazione del talento organizzativo.

²¹⁸ Cfr. Massaruto A., in op. cit.

quest'ultimo. I risvolti si verificano soprattutto sul versante delle libertà concesse alle compagnie di gestione dei rifiuti municipalizzate; che possono in questo modo rivolgersi ad altre regioni per soluzioni di smaltimento più convenienti. La pianificazione delle localizzazioni degli impianti e delle attività di gestione dei rifiuti è prevista dalle direttive comunitarie in deroga ai principi che impongono la libertà di concorrenza e la libera circolazione delle merci (e dunque anche dei rifiuti) nello spazio unico europeo²¹⁹. Lo strumento indicato dalla normativa europea è il *piano di gestione dei rifiuti*, il quale dovrebbe prevedere il flusso dei rifiuti da gestire (tipologie e quantità) e la realizzazione di una rete integrata di impianti idonei ad assicurare gli obiettivi generali di prevenzione e controllo del fenomeno.

Le funzioni dei piani possono essere suddivise in gruppi omogenei²²⁰:

- ricognizione della situazione gestionale esistente (impianti di smaltimento e recupero autorizzati ed in funzione; origine, tipologia e caratteristiche dei rifiuti prodotti e misura delle rispettive quantità);
- valutazione dell'efficacia della pianificazione vigente nei confronti degli obiettivi assunti, dell'evoluzione futura dei flussi di rifiuti, del fabbisogno di nuovi sistemi, di infrastrutture e di nuovi impianti, per realizzare l'autosufficienza di ciascun ATO della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi; stima dei costi; previsione dei rifiuti destinati a circolare nel territorio nazionale da e verso la regione;
- precettistica, con la fissazione degli obiettivi della raccolta differenziata, l'individuazione degli impianti esistenti da chiudere, la promozione degli interventi per ridurre la movimentazione dei rifiuti speciali, secondo il criterio di prossimità; la definizione di criteri per individuazione da parte delle provincie delle aree non idonee alla localizzazione di qualsiasi tipo di impianto nonché dei luoghi e degli impianti adatti allo smantimento dei rifiuti (solo urbani)
- programmatoria con la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, definendo il fabbisogno degli investimenti necessari e degli impianti destinati a soddisfare la domanda

²¹⁹ Del rapporto tra normativa sulla circolazione delle merci e quella dei rifiuti si parlerà diffusamente al capitolo IV della presente trattazione.

²²⁰ Per la presente suddivisione si veda Ferrara, op. cit.

di smaltimento di rifiuti urbani in attuazione dei principi di autosufficienza e prossimità. La fissazione dei criteri per l'individuazione da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché dei luoghi e degli impianti adatti allo smaltimento²²¹; la previsione dell'erogazione di incentivi finanziari per gli ambiti più meritevoli; la fissazione di obiettivi di raccolta differenziata; la realizzazione di un sistema completo che superi la frammentazione delle gestioni assicurando adeguate dimensioni gestionali del servizio pubblico, attraverso una rete integrata di impianti adeguata alle caratteristiche demografiche, strutturali e infrastrutturali dell'area.

Anche se l'adozione dello strumento pianificatorio costituisce un obbligo comunitario che incombe sullo stato membro, il nostro ordinamento ha eliminato ogni riferimento ai piani nazionali per affidare direttamente alle regioni l'approvazione dei piani di gestione dei rifiuti sulla loro scala territoriale.

Per quanto riguarda la natura dei piani regionali, il d. lgs. 205/2010 stabilisce che esso sia coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale²²². Il procedimento di approvazione dello strumento in parola coincide con quello previsto in materia di VAS.²²³ Tale disposizione opera un rinvio privo di oggetto e di pratica opportunità, lasciando libere le regioni di assumere le discipline più opportune. Unici vincoli legislativi sono rappresentati dall'obbligo di sentire province, comuni ed autorità d'ambito nella fase di redazione del piano.

²²¹ La legge sottolinea il nesso di presupposizione che esiste tra esercizio del potere, riservato allo Stato, di dettare i criteri generali per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti e il conseguenziale potere regionale di adattare tali criteri alla realtà territoriale.

²²² Si veda Ferrara op. citata, secondo l'autore la lettera della norma lascia intendere che non ha natura di piano sovraordinato nei confronti degli altri strumenti di pianificazione, dovendo anzi essere coordinato.

²²³ Ferrara, in op. cit. , prosegue affermando che: quello operato dal legislatore è un rinvio ambiguo in quanto il procedimento per il rilascio della valutazione ambientale strategica non è finalizzato all'approvazione di un piano, ma ad esprimersi sulla sua sostenibilità ambientale, durante la fase di formazione, mediante l'emissione di un parere che costituisce parte integrante del piano medesimo. Inoltre non si comprende a quali fasi del procedimento VAS si faccia riferimento visto che nessuna di esse sarebbe applicabile analogicamente ai piani di gestione dei rifiuti ad eccezione della fase di consultazione del pubblico.

La gestione dei rifiuti urbani e speciali coinvolge una pluralità di problematiche ambientali, a cui corrispondono regimi giuridici diversificati, che incidono anche su modalità e finalità della pianificazione. In questo contesto il principio di autosufficienza(art 182 TUA) non costituisce solo limite alla circolazione dei rifiuti urbani, ma rappresenta un obbligo di risultato che assume su di sé l'autorità regionale. L'obiettivo dell'autosufficienza sulla scala regionale comporta il divieto di smaltimento di rifiuti di produzione extraregionale, ma è applicabile solo ai rifiuti urbani non pericolosi, quindi sono esclusi i rifiuti speciali (pericolosi e non) e quelli pericolosi. Per quest'ultime tipologie di rifiuti non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, e di conseguenza è impossibile individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo dell'autosufficienza nello smaltimento. In ogni caso le regioni non possono imporre limiti allo smaltimento extraregionale di rifiuti speciali perchè violerebbero l'art. 183, c. 3 del TUA. A questa regola non mancano deroghe, secondo le quali i comuni possono chiedere alla regione di essere assegnati ad altro ambito territoriale ottimale; le città di maggiori dimensioni possono essere suddivise in ambiti territoriali distinti; le regioni di maggiori dimensioni possono definire modelli gestionali alternativi alle ATO²²⁴.

5. -Interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e della Commissione Europea. La vicenda dei consorzi obbligatori nella gestione dei rifiuti.

Nel corso della trattazione si è fatto frequentemente riferimento alla connessione esistente tra tutela dell'ambiente e la tutela della concorrenza. Nello specifico nell'ambito della gestione dei rifiuti sono stati registrati numerosi interventi da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e della Commissione Europea. Tralasciando il discorso maggiormente collegato alla tutela della concorrenza, nelle attività svolte dall'AGCM nell'ambito di istruttorie conseguenti a segnalazioni di situazioni collusive e condotte

²²⁴ Si veda ad esempio il piano alternativo di gestione integrata dei rifiuti in Toscana.

anticoncorrenziali da parte degli operatori economici, la stessa Autorità ha usufruito delle nozioni offerte dalla disciplina sui rifiuti dettata dal TUE. Si fa riferimento al provvedimento n. 16835 del 2007 che ha comminato sanzioni a causa di un accordo tra i sei principali gruppi attivi nel mercato italiano dei pannelli truciolari in legno. Nello specifico si evidenzia l'inefficienza a monte del mercato dal punto di vista dell'offerta riguardante l'approvvigionamento del legno ai fini della produzione. Parafrasando il provvedimento *nel corso di alcune riunioni i produttori di pannello truciolare hanno affrontato i temi legati all'approvvigionamento di materia prima, presumibilmente preoccupati per una generalizzata penuria delle risorse, sia con riferimento al legno da riciclo sia con riferimento al legno vergine. Un primo indizio del fatto che la concertazione si è estesa anche alle dinamiche di fornitura di legno si ricava dal verbale di una riunione nel corso della quale si tenta di disciplinare un meccanismo di "mutuo soccorso" tra i concorrenti, analogo a quello previsto per il prodotto finito, e relativo alle materie prime.* In più si fa cenno alla presenza di un consorzio volto proprio all'approvvigionamento del materiale per la produzione²²⁵. La concertazione concernente le fonti di approvvigionamento di materia prima prevedeva, in primo luogo, la cristallizzazione delle fonti dello stesso attraverso l'elaborazione della regola della "non trasmigrazione" del fornitore; quindi, l'analisi delle quote di importazione di legno dall'estero di ciascuno al fine di modificarle progressivamente fino a pareggiarle tra loro. Una volta raggiunto l'obiettivo del pareggio, il tavolo avrebbe acquistato il legno dall'estero attraverso un Consorzio a tal fine costituito. Al punto 156 del dell'atto considerato si rileva che sul progetto di costituzione di un *consorzio di acquisto del legno nel corso di una riunione una delle imprese partecipanti propone la creazione di un consorzio (o una società) per acquistare legno per far fronte alla carenza tipica dei mesi invernali.* In una riunione successiva *"si decide di procedere con il consorzio di acquisto, prima però ogni azienda deve aumentare percentualmente la quota di importazione di*

²²⁵ Le imprese partecipanti ai Tavoli, tuttavia, hanno tentato anche di elaborare soluzioni che potessero concordemente risolvere a monte il problema dell'approvvigionamento in maniera sistematica e coerente con quanto stabilito in termini di quote di mercato e massimizzazione dei profitti, dando così maggiore compiutezza e stabilità al disegno collusivo.

*legno dall'estero. Una volta paregiate le quote di import si procederà all'acquisto del legname di cui il "tavolo" ha bisogno attraverso il consorzio*²²⁶. Il consorzio cui fanno riferimento i documenti dell'istruttoria è un'ulteriore dimostrazione dell'obiettivo condiviso di eliminare qualsiasi spazio concorrenziale tra i partecipanti all'intesa ma probabilmente, non è stato mai costituito solo perché elaborato a ridosso dell'avvio dell'istruttoria da parte dell'Autorità. Ancora nel documento si fa riferimento alla *penuria* delle materie sia prime vergini che da riciclo; dovuta a due circostanze fondamentali: il prevalente utilizzo degli scarti del legno come biomassa da combustione nelle centrali per la produzione agevolata di energia elettrica e la mancanza di un'organizzazione idonea ad assicurare una raccolta idonea degli scarti. Il tutto dovendo tenere il confronto con realtà Europee in cui la produzione delle materie prime secondarie è organizzata sin dalla demolizione delle strutture dalle quali provengono i materiali da riciclo²²⁷. Questo aspetto pone in luce, quanto il sistema Italiano non sia idoneamente predisposto ai fini dell'attuazione del principio di corresponsabilità da un lato e dall'altro la continua mancanza di attuazione degli obiettivi di prevenzione di matrice Europea, si ricordi che entrambi gli elementi concorrono alla mancata formazione della c.d. *società del riciclo*.

²²⁶ L'“accordo sul legno” che si aggiunge alla concertazione delle politiche di produzione e di vendita, infatti, prevede che “le aziende concordano sulla necessità di omogeneizzare i volumi importati di legno a decorrere con pari percentuali espresse in tonnellate. Tale omogeneizzazione farà riferimento alle capacità produttive nominali delle presse.

²²⁷ Il mercato geografico dei pannelli truciolari ha dimensione nazionale, tenuto conto dell'esistenza di condizioni di concorrenza sufficientemente omogenee nel territorio italiano. Inoltre, l'incidenza dei costi di trasporto sul prezzo finale del prodotto (determinata dal limitato valore aggiunto e dall'elevato peso), le differenze qualitative percepite ancora come rilevanti tra i pannelli prodotti in Italia e quelli fabbricati in aree contigue e una significativa differenza dei prezzi finali di vendita tra l'Italia e gli altri Paesi Europei risultano tutti fattori che inducono a circoscrivere il mercato geografico di riferimento al territorio italiano. In particolare, nel corso dell'istruttoria si è riscontrata l'esistenza di difficoltà all'esportazione del pannello truciolare prodotto in Italia, riconducibili essenzialmente alla qualità del prodotto italiano ritenuta inferiore alle produzioni del centro Europa, dove i pannelli sono tradizionalmente realizzati a partire da legno vergine. In Europa gli unici mercati di sbocco sembrano essere la Spagna e la Grecia; maggiori sarebbero, invece, le possibilità di accesso ai mercati orientali.

Realtà differente è quella prevista nell'ordinamento costituita da consorzi, implicanti una limitazione della concorrenza, legalmente. Tra i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti sono menzionati i consorzi obbligatori e volontari: quelli obbligatori sono enti necessari ai quali partecipano le imprese produttrici o importatrici di determinate categorie di beni, il cui utilizzo determini impatti rilevanti a fini ambientali e quelli volontari costituiti invece su impulso di soggetti privati. Le principali figure di consorzio nel nostro ordinamento sono il *consorzio nazionale imballaggi*: per il quale i produttori che non intendano provvedere in proprio agli obblighi previsti dall'art. 221, 3c del TUA, organizzando autonomamente la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale, in modo documentato e previa validazione dei relativi progetti da parte dell'osservatorio nazionale sui rifiuti, sono tenuti ad aderire al consorzio obbligatorio specifico per la categoria merceologica di riferimento dell'imballaggio(art. 223 TUA). Ai consorzi obbligatori, soggetti di diritto privato e senza fini di lucro, aderiscono tutte le principali imprese che determinano il ciclo di vita dei rispettivi materiali, siano esse riconducibili tra produttori o tra gli importatori. Il consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli olii e dei grassi vegetali ed animali esausti al fine di razionalizzare e organizzare la gestione degli olii e grassi animali/vegetali esausti, tutti gli operatori della filiera costituiscono un consorzio con personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro.

Partecipano, ad esempio, obbligatoriamente ai consorzi le imprese che producono, importano o detengono, o che riciclano e recuperano, olii e grassi vegetali ed animali esausti. Il consorzio può nei limiti e nei modi previsti dallo statuto stipulare con imprese pubbliche e private contratti per l'assorbimento degli obblighi cui non riesce a provvedere in proprio. La presenza di tali tipologie di consorzi, sembra essere in controtendenza, con l'affermarsi della convinzione che il modo praticamente migliore di gestire i rifiuti è di affidare la stessa alle logiche di mercato, garantendo la concorrenza tra tutti gli operatori economici che siano in contatto con tale "nuova" realtà economica.

Cap. IV. -La circolazione dei rifiuti: confronto necessario tra disciplina comunitaria e nazionale.

§ 1. -La libera circolazione delle merci secondo il TFUE.

Dal punto di vista giuridico, un elemento chiave nella creazione e nello sviluppo del mercato interno è rappresentato dal principio della libera circolazione delle merci, la prima delle quattro libertà fondamentali poste dal TFUE. Con le espressioni *mercato comune*, *mercato unico*, *mercato interno* ci si riferisce a quel concetto di spazio economico senza frontiere in cui deve essere realizzata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali²²⁸. Oggi il mercato interno va oltre il tenore letterale delle norme previste dal trattato²²⁹; in materia risulta ormai vigente una legislazione armonizzata in molti settori, che ha precisato il significato del mercato interno inquadrando il principio

²²⁸ La definizione più nota di mercato comune la troviamo nella c.d *giurisprudenza Schul*, sentenza in causa numero 15 del 1981, la sentenza è del maggio dell'82; è la prima volta che la Corte si preoccupa di darne una definizione lapidaria, sintetica e completa.

Dice la Corte di Giustizia: “la nozione di mercato comune mira ad eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari, al fine di fondere i mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno.”

²²⁹ Si fa riferimento agli articoli 34,35 e 36 de TFUE. Articolo 34 TFUE(ex articolo 28 del TCE): *Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.*

Articolo 35TFUE(ex articolo 29 del TCE): *Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente.*

Articolo 36 TFUE(ex articolo 30 del TCE):*Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.*

della libera circolazione delle merci in termini concreti per prodotti specifici. Ciò sta a significare che gli articoli da 34 a 36 TFUE hanno gettato le basi per il principio generale della libera circolazione delle merci, ma non sono gli unici parametri giuridici per valutare la compatibilità dei provvedimenti nazionali con le norme del mercato interno. Tali articoli del trattato non si applicano se la libera circolazione di un dato prodotto è stata pienamente armonizzata da una legislazione UE più specifica, e soprattutto se le specifiche tecniche di un dato prodotto o le sue condizioni di vendita sono state armonizzate mediante direttive o regolamenti adottati a livello comunitario. Si pensi in proposito al caso dei rifiuti e alla normativa di settore prevista dal regolamento 1013/2006 relativo alla spedizione dei rifiuti²³⁰. Laddove si applichi la legislazione derivata, ogni provvedimento nazionale deve essere valutato alla luce delle disposizioni di armonizzazione e non di quelle del trattato; perchè una legislazione di armonizzazione può essere intesa come una conferma del principio della libera circolazione delle merci, in quanto crea diritti e doveri reali da osservare nel caso di prodotti specifici. Al contrario, in tutti i casi per i quali non si possa individuare una legislazione di armonizzazione, si possono invocare gli articoli da 34 a 36 TFUE e in questo senso gli stessi fungono da rete di sicurezza, assicurando che qualsiasi ostacolo agli scambi commerciali in seno al mercato interno sia sottoposto a un esame di compatibilità con il diritto dell'UE. Passando ad un' analisi più specifica, gli articoli 34 e 35 TFUE riguardano tutti i tipi di importazione ed esportazione di merci e prodotti. La serie di merci interessate è ampia tanto quanto la serie di merci esistenti, a condizione che abbiamo un valore economico: *per merci, ai sensi del trattato, si devono intendere i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali*²³¹. Nelle sue sentenze la Corte di giustizia ha chiarito in diverse occasioni che i rifiuti devono essere qualificati come merci anche se non riciclabili e oggetto di una transazione commerciale. Conformemente alla sua formulazione, l'articolo 34 TFUE si applica a ostacoli negli scambi commerciali «tra Stati membri». L'elemento transfrontaliero

²³⁰ Del rapporto tra libera circolazione delle merci e normativa sulla spedizione transfrontaliera e interregionale dei rifiuti si parlerà diffusamente nei paragrafi 3 e 4 del presente capitolo.

²³¹ Così la corte di Giustizia dell'unione Europea nella Causa 7/78 Thompson, Racc. 1978, pag. 2247.

costituisce quindi un requisito indispensabile per valutare un caso alla luce di questo articolo. Le condizioni per soddisfare il requisito transfrontaliero sono chiare: è sufficiente che un provvedimento sia tale da ostacolare indirettamente o potenzialmente gli scambi intracomunitari²³².

La corte di Giustizia nella sentenza relativa alla causa 309/02 riguardante il sistema obbligatorio tedesco di ritiro di imballaggi usa e getta per bevande, ha subordinato la rispondenza di tale sistema al principio della libera circolazione delle merci all'esistenza di un sistema di gestione cui ogni produttore o distributore potesse effettivamente partecipare. Sebbene il compito di istituire il sistema di ritiro sia stato lasciato a imprese private, gli Stati membri sono stati ritenuti responsabili del conseguimento o meno dei risultati.

Il requisito transfrontaliero è soddisfatto anche se il prodotto si limita a transitare nello Stato membro in questione²³³. Il giudice europeo ha stabilito che la libera circolazione delle merci implica l'esistenza di un principio generale di libertà di transito delle merci nell'ambito dell'UE, indipendentemente dal luogo in cui sono originariamente fabbricate, nel mercato interno o al di fuori di esso, tutte le merci, una volta che sono in libera circolazione nel mercato interno, beneficiano del principio della libera circolazione²³⁴.

²³² Si veda sul punto la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea relativa alla Causa 8/74 Dassonville. Inoltre Le violazioni dell'articolo 34 TFUE sembrano presupporre un'attività da parte di uno Stato. Infatti le misure che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 34 TFUE sono costituite essenzialmente da atti cogenti della legislazione degli Stati membri. tuttavia, anche misure non cogenti possono costituire una violazione dell'articolo 34 TFUE. Una prassi amministrativa può costituire un ostacolo vietato alla libera circolazione delle merci, se tale prassi si rivela relativamente costante e generale anche l'articolo 34 TFUE può, in determinate circostanze, essere violato per inattività di uno Stato membro: per esempio, se uno Stato membro omette di adottare i provvedimenti necessari a eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle merci.

²³³ La necessità di un elemento transfrontaliero significa che non è impedito agli Stati membri di riservare ai loro prodotti nazionali un trattamento meno favorevole di quello riservato alle importazioni (c. d. discriminazione alla rovescia).

²³⁴ I soggetti ai quali fanno riferimento le disposizioni citate sono gli Stati membri#, nel senso di tutte le autorità di un paese, quindi:

Le restrizioni quantitative sono state definite come misure aventi il carattere di proibizione, totale o parziale, d'importare o di far transitare merci. Una restrizione quantitativa può fondarsi su disposizioni statutarie o essere una semplice prassi amministrativa. Associato al concetto appena esposto v'è quello di *misure di effetto equivalente*, e consistono in ogni *normativa degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative*²³⁵. La direttiva 70/50/CEE, che è stata applicata formalmente durante il periodo di transizione comunitario, ha sancito l'intenzione della Commissione di occuparsi non solo dei provvedimenti che trattavano in modo differente merci nazionali e merci importate, ma anche di quelli che trattavano entrambe allo stesso modo. La Corte ha poi sottolineato come l'elemento più importante che determina se una normativa nazionale rientra nell'articolo 34 TFUE è il suo effetto, cosicché l'aspetto discriminatorio di un provvedimento non è più l'elemento determinante²³⁶. Si può quindi

- i provvedimenti adottati da un organismo professionale, cui la legislazione nazionale abbia accordato poteri regolamentari e disciplinari in rapporto alla sua professione, possono rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 34 TFUE ;

- possono essere imputate allo Stato le attività dei soggetti di diritto privato finanziate principalmente dal governo o da contributi obbligatori versati dalle imprese di un determinato settore e/o da cui le autorità pubbliche nominano o sorvegliano i membri. In base ad una giurisprudenza da tempo affermata, un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli articoli 34 e 35 TFUE per il solo fatto che l'ostacolo frapposto è di poco conto e che esistano altre possibilità di smerciare i prodotti importati. Un provvedimento dello Stato può costituire misura di effetto equivalente anche se è relativamente di scarsa importanza sul piano economico; se è applicabile in relazione ad una sola area geografica limitata del territorio nazionale; se concerne solo un numero limitato di importazioni/esportazioni o di operatori economici.

²³⁵ Così la Corte di Giustizia Europea nella causa Dassonville ha fornito un'interpretazione del significato e del campo di applicazione delle misure di effetto equivalente.

²³⁶ La sentenza della Corte nella causa Cassis de Dijon ha confermato quanto asserito nella direttiva 70/50/CEE e nella causa Dassonville. Riconoscendo l'esistenza di differenze tra le norme nazionali degli Stati membri e che esse possano inibire lo scambio di merci, la Corte ha confermato che l'articolo 34 TFUE può interessare anche provvedimenti nazionali che si applicano in egual misura alle merci nazionali e importate. In

concludere che la norma in questione si applichi non solo ai provvedimenti nazionali che discriminano merci importate ma anche a quelli che di diritto sembrano applicarsi in egual misura alle merci nazionali e a quelle importate, ma che di fatto gravano maggiormente sulle importazioni. Facendo seguito alle sentenze nella causa Dassonville e Cassis de Dijon, non è necessaria la presenza di alcun elemento discriminatorio affinché il provvedimento nazionale rientri nel campo di applicazione dell'articolo 34 TFUE²³⁷. Una restrizione quantitativa può fondarsi su norme che fissano requisiti cui le merci devono rispondere e continuano invece a rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 34 TFUE indipendentemente dal fatto che introducano o meno una discriminazione in base all'origine dei prodotti. Invece, le modalità di vendita rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 34 TFUE solo se la parte che invoca una violazione può provare che introducono una discriminazione in base all'origine del prodotto, sia di diritto che di fatto

Il successivo articolo 36 TFUE prevede una clausola che consente di considerare ammissibile un provvedimento nazionale che sia da qualificare come restrizione quantitativa o come misura d'effetto equivalente ai sensi degli artt. 34 e 35. Secondo tale norma gli articoli citati lasciano *impregiudicati i divieti o le restrizioni all'importazione* ,

questo caso, gli Stati membri possono derogare ricorrendo non solo all'articolo 36 TFUE ma anche ai requisiti obbligatori, un concetto sancito per la prima volta in tale sentenza.

²³⁷ Nella causa Keck , in riferimento alla causa Cassis de Dijon, è stato statuito che le norme stabilenti *requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere (...) costituiscono misure di effetto equivalente, vietate e peraltro, si deve ritenere, contrariamente a quanto sino ad ora statuito, che non può costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della giurisprudenza Dassonville l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita*. Nell'elenco delle modalità di vendita, la Corte include misure relative alle condizioni e ai metodi di commercializzazione alle circostanze temporali della vendita delle merci, alle circostanze di luogo della vendita delle merci o restrizioni concernenti coloro i quali possono vendere le merci nonché misure riguardanti i controlli dei prezzi . Inoltre, anche alcune procedure/obblighi non concernenti il prodotto o il suo imballaggio possono essere considerate modalità di vendita, come evidenziato nella causa Sapod Audic.

*all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone (...).*²³⁸

La ratio di tale disposizione è che la protezione degli interessi generali può richiedere in alcuni casi l'imposizione alle merci importate/esportate di misure di salvaguardia, nonostante che da ciò derivi una restrizione agli scambi. Con l'interpretazione della Corte di Giustizia è stata precisata l'esclusione dell'invocazione di tale causa per giustificare misure diverse da quelle espressamente contemplate dalla norma²³⁹.

§ 2. -I punti vista in dottrina: la teoria del “rifiuto come bene giuridico”.

Nel tempo l'impiego e l'accumulo sempre crescenti di nuovi materiali ha rappresentato (e continua a rappresentare) una minaccia per i valori costituzionalmente tutelati, quali l'ambiente e la salute pubblica. Il legislatore ha compreso che, per fare fronte in maniera adeguata al problema “rifiuti”, non è sufficiente preoccuparsi di disciplinare e controllare le operazioni di smaltimento, ma è necessario prevenire la produzione e mutare l'ottica con la quale guardare i rifiuti.

Il limite della precedente disciplina è stato considerare il rifiuto come semplice scarto, una passività ineliminabile, legata all'esistenza umana. Con la nuova normativa quest'ultimo viene ad essere considerato non più soltanto come uno scarto da smaltire, ma anche “una materia prima” da utilizzare per la produzione di beni da reinserire nel ciclo economico-produttivo. Se i rifiuti vengono ad assumere i connotati della risorsa economica, ci si deve porre il quesito se essi siano qualificabili, in termini giuridici, come beni e quale sia il regime giuridico al quale sono sottoposti.

Il punto di partenza è la definizione di rifiuto, di matrice comunitaria, che si contraddistingue per la combinazione di un criterio soggettivo e uno oggettivo: il rifiuto è definito come “qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate

²³⁸ Così recita l'art. 36 TFUE.

²³⁹ Per una specifica trattazione della norma si veda Daniele L., *Diritto del mercato unico europeo*, secondo l'autore tale logica stabilisce che *l'imposizione di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali non può mai beneficiare di una deroga ai sensi dell'art.36.*

nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi." La norma offre dei riferimenti differenti da quelli proposti dalla normativa precedente²⁴⁰, basata esclusivamente sul criterio soggettivo²⁴¹.

In pratica, tutto era smaltimento, mentre il recupero veniva accennato in modo vago a proposito del trattamento senza mai trovare disciplina specifica all'interno del provvedimento²⁴². Si può affermare che l'attuale normativa propone un approccio integrato della materia dei rifiuti, in cui devono essere favoriti la prevenzione della produzione degli stessi e in seconda battuta il recupero; mentre lo smaltimento, che nella disciplina del 1982, era considerato la destinazione principale dei rifiuti, diviene un'attività residuale, da attuarsi solo quando non sia possibile alcuna forma di recupero. Il sistema di gestione non punta più tutte le sue carte su un'unica opzione (tipicamente la discarica) ma su una pluralità di opzioni²⁴³. A tal fine vengono responsabilizzati tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di vita di un prodotto e coloro che intervengono nella produzione, nell'utilizzo e nel consumo di tutti i beni da cui originiamo rifiuti.

Da una breve comparazione delle due leggi "leggi quadro" in materia di rifiuti, può affermarsi che sussistano evidenti differenze dovute ad una diversa concezione di rifiuto.

La concezione che permea il D.P.R. 915/1982, che poneva al centro della disciplina il concetto di smaltimento, era quella di rifiuto inteso esclusivamente come scarto, connotato negativamente come esternalità e passività del processo produttivo. Non si nega del tutto l'esistenza di questa caratteristica, che è fortemente legata all'industrializzazione; tuttavia allo stato attuale delle tecnologie non si può negare che, con un utilizzo razionale il rifiuto possa diventare una risorsa.

Da un punto di vista più strettamente giuridico anche il legislatore ha mutato la percezione del rifiuto ponendo come prioritaria l'attività di prevenzione e riduzione della produzione di

²⁴⁰ D.P.R. 915/1982

²⁴¹ "per rifiuto si intende qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono"

²⁴² Così si esprimono in merito P. Ficco, F. Gerardini, *La gestione dei rifiuti, il nuovo sistema dopo il "Decreto Ronchi"*, Edizioni ambiente, Milano, 1998, p. 172.

²⁴³ (C. Rapisarda Sassoon, G. Cassar, *La nuova normativa italiana sui rifiuti*, Pirola, Milano, 1997, p. 20).

rifiuti; a seguire pone la valorizzazione di quella “ricchezza” che gli stessi rifiuti possono offrire mediante il recupero anteposto allo smaltimento. La prevenzione della produzione, l’incremento delle attività di recupero e la diminuzione delle quantità destinate allo smaltimento non soltanto sono previste, ma quasi “imposte” con la fissazione di obblighi di limiti, di obiettivi, dalla cui inosservanza derivano conseguenze di ordine giuridico ed economico . *Il fine ultimo della normativa è quello di una gestione che risulti al tempo stesso ambientalmente ed economicamente sostenibile.*

Ambientalmente sostenibile significa predisporre un sistema che si avvalga di strumenti che consentano una riduzione dell’impatto ambientale, attraverso l’ottimizzazione del consumo di risorse e della produzione di emissioni.

Economicamente sostenibile significa che il costo globale dell’opzione prescelta deve essere minimo ed accettabile per tutti i settori della comunità sociale, cioè per i cittadini, per gli operatori economici e per le istituzioni. In buona sostanza l’obiettivo è quello di minimizzare la quantità di rifiuti (da smaltire) prevenendo la produzione, ma, soprattutto, incentivando il recupero²⁴⁴.

Stabilità la relatività del concetto di rifiuto, secondo parte della dottrina è necessario a questo punto chiedersi se il nuovo approccio, non più imperniato allo smaltimento ma sulla gestione, comporti delle conseguenze per quanto attiene alla qualificazione giuridica del rifiuto; in particolare bisogna domandarsi se quest’ultimo possa considerarsi un bene in senso giuridico e che tipo di bene sia²⁴⁵.

Il rifiuto presenta una caratteristica peculiare, per definizione, deriva da un oggetto o sostanza che in precedenza non era classificabile come rifiuto: *attraverso un mero comportamento che implichi “volontà di disfarsi”, una determinata cosa mobile viene sottratta alla disciplina civilistica dei beni mobili e sottoposta a quella specifica dei rifiuti, senza che l’oggetto o sostanza abbia subito alcuna modificazione o alterazione a livello fisico-strutturale.* L’oggetto o sostanza in questione fino al momento in cui il soggetto se ne

²⁴⁴Così Di Lullo M. in : *“Il rifiuto come bene: titolarità e gestione”*, in Rivista giuridica dell’ambiente, vol. 3-4/ a. 2001, p. 383-44.

²⁴⁵ Sul punto si veda Di Lullo M. in po. cit.

disfi è certamente un bene in senso giuridico, in quanto oggetto del diritto di proprietà, infatti di regola è il proprietario che decide di disfarsi di un bene di sua proprietà. La definizione di bene in senso giuridico alla quale si fa riferimento è quella dettata dal legislatore all'art. 810 del codice civile: “sono beni le cose che possono formare oggetto di diritto”²⁴⁶. Bisogna allora stabilire quali siano le conseguenze giuridiche del “disfarsi” sull'oggetto o sostanza che diventa rifiuto.

L'art. 810 c.c. prevede due termini di riferimento per la definizione dettata dal legislatore:

a) i beni sono cose;

b) l'attitudine della *res* ad essere oggetto di diritto.

Quanto al primo se vi è un accordo quasi unanime che esso sia innanzitutto pregiuridico e neutro, una parte della dottrina ha rilevato come sia legittima, se non necessaria, l'identificazione di una nozione di cosa in senso giuridico. Anche la nozione giuridica di cosa si riferisce ad un'entità naturale od artificiale, ma a ciò si aggiunge che, essendo a disposizione dell'uomo, che agisce per mezzo di essa o su di essa, diviene rilevante per l'ordinamento giuridico.

“Cosa” in senso giuridico è la “cosa rilevante per [...] l'ordinamento giuridico e perciò centro di attrazione di una determinata disciplina giuridica”. Altra sua caratteristica è quella della corporeità, da cui deriverebbe l'imprecisione della definizione codicistica che, stabilendo che “sono beni le cose...”, escluderebbe a rigore tutte le entità immateriali; mentre è pacifico che anche queste ultime possano costituire beni in senso giuridico. A prescindere da tali aspetti problematici, deve convenirsi che il rifiuto presenta certamente le caratteristiche della cosa in senso giuridico. Esso è un'entità materiale e, poiché un oggetto o sostanza diviene rifiuto per volontà dell'uomo, è artificiale.

Se le cose in senso giuridico sono *“quegli oggetti che nell'esperienza e nel linguaggio comune si designano con quel sostantivo, purché presentino una rilevanza per il diritto”*,

²⁴⁶ Sui concetti di bene e di cosa si è cimentata la migliore dottrina civilistica e ad essa si rinvia per una esauriente trattazione della materia. In questa sede si vogliono soltanto richiamare alcune considerazioni ai fini della trattazione dell'argomento in esame.

perché si abbia un bene in senso giuridico è necessario che la cosa possa formare oggetto di diritti, ossia che costituisca il termine oggettivo di un diritto soggettivo.

Quanto al secondo termine nella definizione codicistica, l'attitudine della cosa a formare oggetto di diritto è stato rilevato come in realtà una cosa in senso giuridico è un bene in senso giuridico quando è oggetto di diritto e non anche quando possa, in potenza, divenirlo. Tuttavia, nel caso di specie, dovendosi dimostrare l'idoneità del rifiuto ad essere considerato bene in senso giuridico è sufficiente verificarne la semplice attitudine. *La dottrina è concorde nell' identificare il termine diritto, utilizzato dalla norma, con il diritto soggettivo e unanimemente attribuisce al diritto di proprietà un ruolo primario ma non esclusivo, ai fini della qualificazione giuridica del bene in senso giuridico ()*.

Per poter accertare se il rifiuto possa costituire bene in senso giuridico è dunque sufficiente verificare se almeno possa costituire oggetto di appropriazione e quindi oggetto del diritto di proprietà²⁴⁷.

Il rifiuto è stato disciplinato come suscettibile di essere oggetto di diritto. Tale possibilità si desume dalla compravendita svolta a titolo "professionale" dei rifiuti. E la compravendita è "il contratto che ha per oggetto il trasferimento della proprietà di una cosa verso il corrispettivo di un prezzo" (art. 1470 c.c.). *Dunque poiché il rifiuto è oggetto di attività di commercio, costituisce anche il riferimento oggettivo del diritto di proprietà. Esso è quindi un bene giuridico.*

Lungi dal volerne affrontare in questa sede un'analisi approfondita, si deve rilevare che, secondo l'art. 1145 c.c. , le cose fuori commercio sono quelle "di cui non si può acquistare la proprietà". Ragionando a contrario, le cose oggetto dell'attività di commercio "sono quelle di cui si può acquistare la proprietà" e sono quindi idonee a costituire beni in senso giuridico. Altro argomento a favore della tesi in esame, è l'esistenza di una norma, quale quella relativa al divieto di abbandono dei rifiuti. In quanto suscettibile di abbandono, il rifiuto può essere oggetto del diritto di proprietà e dunque essere qualificato bene in senso giuridico, in base alla norma di cui all'art. 810 c.c. Inoltre, il rifiuto è oggetto di altre

²⁴⁷ Si veda sempre Di Lullo M. , op. cit.

attività (ad esempio il trasporto) che presuppongono che esso costituisca il termine oggettivo di altre situazioni giuridiche soggettive²⁴⁸.

I caratteri propri del bene in senso economico sono l'utilità e la limitatezza. Tali caratteri, e soprattutto il primo, sembrano essere riferibili anche al bene in senso giuridico, perché una cosa che presenta tali caratteristiche diviene centro di interesse per i soggetti della collettività e questa situazione rende indispensabile che l'ordinamento disciplini le situazioni giuridiche inerenti a tale cosa, cioè la renda oggetto di diritto e, dunque, bene in senso giuridico. Inoltre sin dalla normativa sui rifiuti del '97 è stato sancito l'abbandono della politica "usa e getta", mentre viene favorito al massimo il reinserimento dei rifiuti nel ciclo economico-produttivo, mediante operazioni di recupero. Il rifiuto viene quindi considerato alla stregua di una materia prima dalla quale trarre energia o materiali idonei agli usi più svariati. *Da quanto detto sembra evidente che lo stesso rientri esattamente nella nozione di bene in senso giuridico e, specificatamente, nella categoria codicistica dei beni mobili. Il rifiuto è quindi un bene mobile oggetto di una disciplina specifica, derogatrice di quella generale codicistica, che prevede una intensa partecipazione di enti pubblici; si può, dunque, dire che il bene in questione è oggetto di una disciplina fortemente "amministrativa". La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse; il rifiuto è, di conseguenza, l'oggetto di un'attività di pubblico interesse, cioè di un'interesse che pertiene, in linea di principio, alla comunità nazionale o alle comunità minori territoriali e non, nelle quali si articola la plurisoggettività dell'ordinamento.*

Stabilito che rifiuti sono qualificabili come beni in senso giuridico, bisogna accertare in che modo il costituire l'attività complessa di gestione dei rifiuti urbani come servizio pubblico possa influenzare la natura giuridica del "rifiuto urbano", in particolare se esso

²⁴⁸ A ulteriore riprova di quanto detto, si deve aggiungere che, in materia di beni, vi è una stretta correlazione tra scienza economica e scienza giuridica, anche se le due nozioni sono autonome e distinte. È stato rilevato che i beni in senso giuridico tendenzialmente possiedono anche rilevanza sotto il profilo economico, ma occorre non elevare a regola ciò che costituisce una soluzione tendenziale". Infatti la nozione di bene giuridico è più ampia.

costituisca un bene pubblico in senso giuridico²⁴⁹. La precarietà dell'assetto dato alla materia dei beni pubblici dal codice civile, che non consente di “trovare una differenza oggettiva tra beni demaniali e beni indisponibili”, ha dato luogo a vari tentativi di riordinare la materia. Ad ogni modo si considerano beni riservati quelli “attribuiti dalla legge allo Stato in appartenenza necessaria. Con l'espressione *beni riservati* si intendono quelle cose oggetto di rapporti giuridici di tipo dominicale. *Si può dire che, mediante lo strumento della “riserva”²⁵⁰, è stata istituita nel nostro ordinamento, con riferimento a determinati beni, una capacità speciale in capo allo Stato e agli enti pubblici locali, che ha comportato una conseguenza negativa per tutti gli altri soggetti dell'ordinamento, i quali vengono privati della legittimazione alla titolarità di situazioni giuridiche con riguardo ai suddetti beni.* La regola dell'inalienabilità dei beni riservati comporta “non solo la nullità dei negozi di diritto privato di compravendita che abbiano ad oggetto beni riservati ma quello di ogni altra specie di atto volto a costituire in capo ad altri (rispetto al soggetto titolare della riserva) il diritto soggettivo di proprietà del bene, come anche di altri diritti di natura prettamente dominicale”; a ciò va aggiunto che, rispetto a tali beni, i fatti costituenti modi di acquisto della proprietà privata, secondo il diritto comune, sono privi di effetti. Così deve essere configurata la nozione di inalienabilità (c.d. assoluta) rispetto ai beni riservati.

Da ciò si desume che non è ipotizzabile un'attività avente ad oggetto i rifiuti urbani che non sia inclusa nella gestione; secondo quanto affermato, la gestione dei rifiuti urbani

²⁴⁹ Le categorie codicistiche di beni pubblici, demaniali e patrimoniali indisponibili, è stata ampiamente criticata dalla dottrina più autorevole. Sono frutto di retaggi storici e non possono costituire concetti giuridici, intesi come parametri ordinativi della realtà, che indichino, cioè, gruppi di fattispecie identificabili in base ai medesimi caratteri. La scelta del legislatore di ascrivere un determinato bene ad una categoria piuttosto che ad un'altra è di meramente formale giacché nella realtà, non esistono, allo stato attuale, una nozione né una disciplina unitaria di demanio e di patrimonio indisponibile.

²⁵⁰ La riserva comporta un'assoluta inalienabilità dei beni stessi, *nel senso che nessun fatto può essere produttivo dell'effetto acquisitivo di diritti di natura dominicale in ordine a detti beni, ma ciò non vieta che siano posti in essere negozi costitutivi di diritti di godimento in capo a terzi circa particolari utilitates prodotte da beni riservati.* Così Di Lullo M. , in op. cit.

costituisce un servizio pubblico riservato, di cui è titolare esclusivo il Comune. Tutte le attività che ne sono comprese sono dunque svolte secondo i modelli gestionali fissati dalla legge. Tale servizio, è ascrivibile alla categoria dei “servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale” in quanto il suo oggetto è costituito da una attività economica. L’attività è dunque classificabile come “impresa riservata” costituente un servizio pubblico essenziale, di cui l’art. 43 Cost. . Nel caso dei rifiuti urbani, poiché la gestione di essi costituisce un servizio pubblico a carattere imprenditoriale sottoposto a privativa comunale, sussiste certamente una riserva di attività che, eccezionalmente, sembra comportare anche una riserva di beni. Infatti se la gestione dei rifiuti urbani costituisce un’attività complessa “onnicomprensiva”, nel senso che non è pensabile un’operazione o un’attività o un utilizzo di essi che non vi sia ricompreso, deve allora derivarne che il titolare esclusivo della suddetta gestione diviene anche l’unico soggetto a poter disporre di quei beni, cioè l’unico soggetto al quale i beni rifiuti urbani, possano appartenere. Il concetto di appartenenza va inteso come potere di fatto del soggetto sulla cosa come ambito di “autonomia dominicale” la cui portata è di contenuto elastico, secondo quanto stabilito nell’ordinamento positivo. Nel caso di rifiuti urbani l’autonomia del soggetto al quale essi appartengono (il Comune) appare limitata²⁵¹. Attraverso l’esercizio del potere regolamentare il Comune disciplina, per

²⁵¹Secondo Di Lullo M. *Bisogna stabilire ancora a quali condizioni i rifiuti urbani possano costituire beni destinati ad un servizio pubblico. Essi costituiscono, secondo la dottrina più autorevole, una categoria generale dei beni pubblici, che trova anche un riscontro normativo nella disciplina codicistica, all’art. 826, terzo comma c.c. .*

*Tutti i beni destinati ad un servizio pubblico non possono essere sottratti a tale destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.), infatti appartengono alla categoria del patrimonio indisponibile (v. art. 826, terzo comma, c.c.). La regola dell’indisponibilità dei beni destinati ad un pubblico servizio comporta la nullità degli atti di diritto comune che si pongano in contrasto con le esigenze della destinazione pubblica assegnata: “ in costanza di destinazione, negozi di trasferimento della proprietà del bene o di sue porzioni sono nulli; e privo di effetti resta il possesso; mentre rapporti giuridici aventi ad oggetto più limitate utilitates fornite dal bene sono valide a seconda che siano o meno compatibili con l’esercizio della destinazione pubblica”. Questa è in sintesi la c.d. disciplina dell’ incommerciabilità , riferibile ai beni destinati ad un servizio pubblico. La tesi elaborata dall’autore fa riferimento alla dottrina generale (si veda Cirulli Irelli, in *lineamenti di diritto amministrativo* pp. 74 ss.,)per la quale è discusso il momento formativo della fattispecie dei beni a destinazione pubblica , se cioè la destinazione sia l’effetto di*

quanto non stabilito dalle norme di legge, la gestione dei rifiuti urbani. Poiché tale attività include ogni utilizzo dei rifiuti, ne deriva che la regolamentazione della gestione comporta che il Comune disponga, seppur limitatamente, del bene rifiuto urbano. Inoltre per quanto attiene alla disponibilità del bene, occorre ricordare che tale attività costituisce un servizio pubblico locale. La legge regionale può dunque fissare forme di cooperazione che limitino ulteriormente, ma non annullino i “poteri dominicali” del Comune, dovendosi anche tenere conto che le forme di cooperazione attengono sempre all’erogazione del servizio e non alla sua titolarità²⁵². Discorso differente si ha nel caso di attività di recupero, che implica un procedimento attraverso il quale o il bene è riportato allo stato precedente o è trasformato in modo tale da renderlo riutilizzabile o sono estratti i componenti utilizzabili in modo da consentirne il reinserimento nel ciclo economico. Dai rifiuti si vengono a ricavare materiali, oggetti e, più in generale, cose che offrono un'utilità anche in termini economici, soggette, come tali, ad essere impiegate nei campi più disparati. Esse, dunque, sono da qualificarsi come veri e propri beni. Nel caso dell'attività di recupero, allora, il rifiuto non costituisce soltanto il riferimento oggettivo del servizio pubblico (l'oggetto dell'attività), ma anche un bene strumentale, anzi necessario, allo svolgimento di un servizio pubblico: in altre parole *il rifiuto è la materia prima indispensabile per svolgere un tipo di attività industriale finalizzato alla produzione di beni che non costituiscono rifiuti, bensì sono destinati ad essere utilizzati in vari settori*. Il rifiuto urbano deve, dunque, essere qualificato come bene destinato ad un pubblico servizio, con la conseguenza che è soggetto alla disciplina generale dei beni pubblici per destinazione. Questi una volta destinati al servizio pubblico di recupero possono essere oggetto di atti costitutivi di diritti di godimento in capo a terzi

una esplicita volontà della pubblica amministrazione o se essa risulti da uno stato di fatto, cioè che il bene sia concretamente utilizzato per l'esercizio di un servizio pubblico. La dottrina maggioritaria e la giurisprudenza propendono per quest'ultima soluzione, sostengono cioè che l'acquisto della qualità di bene pubblico si collega [...] ad una situazione di fatto e non ad un atto giuridico.

²⁵² A tale affermazione si sottrae un solo caso: qualora l'intero servizio di gestione dei rifiuti urbani, e non soltanto singole fasi di esso, sia svolto attraverso un consorzio: in tale caso infatti, i singoli Comuni consorziati perdono, di fatto, ogni potere di gestione sui rifiuti, che, invece, viene ad essere esercitato dal consorzio.

ma, in quanto strumentali al servizio pubblico del recupero, le utilitates in oggetto devono essere compatibili con l'esercizio della destinazione pubblica. Quanto ai prodotti derivanti dall'attività di recupero, essi sono destinati a rientrare nel ciclo economico e produttivo e non sono qualificabili come rifiuti. Ne deriva che nel caso dei materiali derivanti da rifiuti urbani, essi non devono essere più considerati beni pubblici (riservati o per destinazione), ma sono soggetti alla disciplina generale prevista dal codice civile per i beni mobili²⁵³.

Lo smaltimento costituisce la destinazione cui vengono avviati quei rifiuti per cui non sia attuabile nessuna delle operazioni di recupero, si tratta, dunque, di oggetti o sostanze che non sono suscettibili di essere reinseriti nel ciclo economico-produttivo. Il rifiuto, mediante le operazioni di smaltimento di cui viene reso compatibile, per quanto possibile allo stato attuale della tecnologia, con le esigenze di tutela dell'ambiente e di sicurezza per la salute della collettività. Una volta che esso sia stato, in concreto, sottoposto ad attività di smaltimento si pongono due alternative: può abbisognare di ulteriori attività di smaltimento, o può essere definitivo. Nel primo caso le sostanze derivanti da tali attività sono ancora rifiuti, specificamente rifiuti speciali; quindi possono essere ulteriormente smaltiti tanto da imprenditori privati che pubblici e non costituiscono beni pubblici. Nel secondo caso (ad esempio immersione, compreso il seppellimento nel suolo marino), le sostanze e i materiali che residuano dallo smaltimento non sono suscettibili di alcuna utilizzazione e, perdendo qualsiasi utilità economica per i soggetti privati e pubblici, sono cose per le quali l'ordinamento giuridico non prevede una tutela né la possibilità di essere oggetto di diritto; a questo punto non costituiscono beni in senso giuridico ai sensi dell'art. 810 c.c. *In conclusione, l'assoggettamento del bene rifiuto urbano alla disciplina dei beni pubblici garantisce che l'attività di gestione sia svolta nel rispetto dell'ambiente e della salute. Infatti, la disciplina dei beni pubblici prevede, per i beni riservati, la nullità degli atti che comportano il trasferimento della proprietà o la costituzione di diritti reali sui suddetti beni e, per i beni destinati, la nullità degli atti di diritto comune che*

²⁵³ Ciò che sembra certo è che, poiché tali beni sono destinati ad inserirsi nel ciclo economico e produttivo, essi hanno certamente un valore di mercato. Di ciò deve tenersi conto ai fini del calcolo della tariffa per la gestione dei rifiuti (125) che deve coprire i costi del servizio. La commercializzazione » dei prodotti derivanti dall'attività di recupero deve allora essere computata nel calcolo della tariffa, al fine di un suo contenimento.

comportino un utilizzo incompatibile con la destinazione pubblica del bene. In tal modo viene garantito in primo luogo, che i rifiuti urbani non possano essere sottratti alla disciplina per essi dettata e, in secondo luogo, che non venga mai meno il consenso (diretto o indiretto) dell'ente pubblico sull'attività di gestione ed, in particolare, sull'utilizzo degli stessi. I soggetti pubblici o privati che erogano il servizio di gestione nelle sue varie fasi svolgono tali attività senza mai acquistare la disponibilità dei beni che ne costituiscono l'oggetto; essa, per quanto limitata, resta sempre in capo al Comune, che è il titolare del servizio e, in conseguenza, mantiene il controllo sullo svolgimento della gestione. I rifiuti urbani non possono in essere sottratti alla disponibilità del Comune e alla eventuale destinazione pubblica che venga ad essi impressa: ogni atto che si ponga in contrasto con il regime giuridico della proprietà pubblica tipico di tali beni è nullo²⁵⁴. Si potrebbe dissentire con quest'ultimo argomento, affermando che proprio la possibilità di ritenere i rifiuti, nello specifico urbani, dei beni giuridici questi possano essere oggetto di una disciplina non più legata alle logiche della titolarità in capo ai comuni e gestione in capo a soggetti privati. Diverso il discorso per i rifiuti speciali. Questi ultimi provengono, per lo più, da attività agricole, industriali e commerciali, la gestione dei quali, in tutte le sue fasi, non costituisce, a differenza di quella dei rifiuti urbani, attività riservata ai Comuni, né tantomeno un servizio pubblico. Infatti, se da un punto di vista oggettivo essa consiste delle medesime operazioni (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento) da un punto di vista soggettivo la legge non stabilisce nessuna riserva di attività a favore della pubblica amministrazione, quindi consente che la gestione sia attuata da soggetti pubblici o privati su un piano di parità, in regime di concorrenza. Sinteticamente, il Comune, quando lo ritenga opportuno per il soddisfacimento di esigenze della collettività locale, deve istituire un

²⁵⁴ Ne deriverebbe, ad esempio, che l'atto attraverso il quale il concessionario dell'attività di smaltimento vendesse rifiuti urbani ad altri imprenditori, anche se questi ultimi provvedessero al recupero o allo smaltimento secondo modalità conformi alla legge, sarebbe palesemente nullo (come lo sarebbe l'atto con cui il Comune alienasse i rifiuti urbani, anche se per provvedere al re-cupero di essi). A prescindere da tali esempi, dall'applicazione della disciplina dei beni pubblici deriva l'impossibilità per i privati di divenire in qualsivoglia modo proprietari di rifiuti urbani. In tale modo è garantito che tutte le attività inerenti ai rifiuti urbani vengano svolte nel rispetto dell'ambiente e della salute pubblica,

servizio pubblico per la gestione dei rifiuti speciali. Ragionando a contrario La gestione dei rifiuti speciali è, dunque, un'attività d'impresa, ma, poiché costituisce anche attività di pubblico interesse, essa è sottoposta alla pianificazione regionale e provinciale e ad una serie di obblighi e vincoli che trovano la loro ragion d'essere nella tutela di beni costituzionalmente rilevanti, quali l'ambiente e la salute.

§ 3. -La normativa nazionale ed europea sulla circolazione e spedizione delle varie categorie di rifiuti.

La nozione di trasporto, relativo ai rifiuti, non è prevista esplicitamente da nessun atto normativo²⁵⁵. L'interpretazione delle disposizioni dettate in materia di trasporto consente di affermare che essa riguardi qualsiasi trasferimento del rifiuto da un luogo ad un altro con esclusione del solo trasferimento del rifiuto all'interno della stessa area delimitata di produzione (si pensi allo spostamento dal luogo di produzione sino al luogo di deposito temporaneo)²⁵⁶. I soggetti obbligati ad accompagnare le attività di trasporto dei rifiuti con un formulario d'identificazione sono esclusivamente: a) gli enti e b) le imprese. Ciò significa che il trasporto dei rifiuti eseguito da soggetti diversi da quelli individuati *sub a)* e *b)* non debba essere accompagnato dal formulario di identificazione (ad es. il trasporto di rifiuti urbani effettuato da privati cittadini con i propri mezzi verso un centro di raccolta)²⁵⁷.

²⁵⁵ Nell'albo previsto dall'art. 212 del TUA sono incluse le imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto dei rifiuti, attività di gestioni di impianti fissi e mobili, di smaltimento e recupero etc. L'albo è articolato in un comitato nazionale, organismo rappresentativo di interessi pubblici e privati costituito presso il ministero dell'ambiente ed in sezioni regionali e provinciali presso le locali camere di commercio dei capoluoghi di regione e delle province autonome. Tale organismo cura l'iscrizione nell'albo, accessibile al pubblico, di quelle imprese che si occupano a vario titolo della gestione dei rifiuti e costituisce titolo per l'esercizio di tali attività. L'albo nazionale gestori ambientali comunica al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti i dati relativi alle iscrizioni e riceve a sua volta dallo stesso Sistri le informazioni attinenti al trasporto dei rifiuti, attraverso un'interconnessione diretta tra i due sistemi informativi.

²⁵⁶ Nitti, *Spedizione transfrontaliera dei rifiuti*, in *Rifiuti* 08, 165, 7.

²⁵⁷ Il formulario di identificazione dei rifiuti è un documento di tipo formale che mira a garantire la tracciabilità del flusso dei rifiuti nelle varie fasi del trasporto, dal produttore/detentore fino al sito di

La legge richiede l'indicazione dei dati "del produttore e del detentore"²⁵⁸. Il requisito previsto dalla legge come *origine del rifiuto* richiede l'espressa indicazione del luogo in cui i rifiuti sono stati effettivamente prodotti, e non già di quello in cui siano stati, successivamente ed eventualmente stoccati. Il requisito *tipologia* richiede l'indicazione del codice dell'Elenco europeo dei rifiuti più idoneo a descrivere il rifiuto oggetto del trasporto. Invece il requisito "quantità" richiede l'indicazione del peso del rifiuto oggetto del trasporto, qualora non si riesca a quantificare il peso è consentito al soggetto che effettua la spedizione di indicare un peso presunto da definire successivamente. Bisogna considerare comunque che le disposizioni riguardanti la pesatura dei rifiuti sono previste per evitare possibili episodi di frode²⁵⁹. Differente è il caso dei produttori di rifiuti avviati allo smaltimento che devono necessariamente indicarne il peso, senza possibilità di proroga²⁶⁰. Ciò è disposto in considerazione dei doveri di esatta conoscenza e di particolare

destinazione. Come emerge dal tenore della disposizione, vengono indicati i dati essenziali la cui presenza è imprescindibile. In merito al requisito *sub a)*, merita evidenziare la non alternatività tra l'indicazione del produttore del rifiuto e del detentore dello stesso, quando tali soggetti non coincidono.

²⁵⁸ Il caso tipico è la non coincidenza tra produttore e detentore del rifiuto, ciò si ravvisa ad es. nella spedizione dei rifiuti da parte di un soggetto titolare di una mera attività di stoccaggio (ove i rifiuti in ingresso non vengono trattati in alcun modo ed eventualmente miscelati esclusivamente con altri rifiuti appartenenti alla medesima tipologia).

²⁵⁹ Si veda Maglia S., *La gestione dei rifiuti dalla A alla Z dopo il Testo Unico Ambientale* 11, 211, secondo il quale, precisato che l'opzione "peso da verificarsi a destino" non esclude l'indicazione dello stesso in kg o litri, dalle norme sopra riportate non emerge in nessun caso che la copia del formulario di identificazione, da conservarsi presso la sede di destinazione, debba essere integrata da copia dello "scontrino" di pesatura del rifiuto.

²⁶⁰ In tema di rifiuti, il produttore di quelli che siano avviati allo smaltimento deve indicare, all'atto della partenza, la quantità degli stessi nel formulario di accompagnamento. La relativa omissione comporta la violazione, punibile con sanzione amministrativa, posto che, dall'interpretazione letterale del combinato disposto di dette norme, si desume che la responsabilità per la mancata presenza del formulario a corredo del trasporto dei rifiuti è attribuibile non solo al trasportatore ma anche al produttore dei medesimi, al quale compete la redazione e la sottoscrizione del documento di accompagnamento.

informazione gravanti, per la specificità del settore, sugli operatori professionali in questione²⁶¹.

Ed è sempre al produttore che la legge assegna la responsabilità di controllare l'operato del trasportatore, si richiede inoltre, l'indicazione espressa dell'*impianto di destinazione* (senza specificare se si tratta di impianto di recupero e/o di smaltimento c.d. "definitivi", cioè ove si svolgono attività diverse dal mero stoccaggio).

L'instradamento è invece, il viaggio vero e proprio, unitario, senza soste in siti intermedi con carico-scarico del quantitativo di rifiuti. Sono da considerarsi logiche le pause tecniche per esigenze connaturali al viaggio e alla persona dell'autista, ma non può essere considerata legittima l'interruzione del viaggio in aree intermedie di sosta (qualificati come "stoccaggi", "depositi temporanei", ecc.). Oltre agli elementi nominati deve essere fornita l'indicazione espressa della data del trasporto nonché del percorso preventivato per il trasporto medesimo. Infine è fatta espressa menzione del nome e dell'indirizzo del destinatario, da intendersi quale ragione sociale ed indirizzo dell'impresa a cui sono stati indirizzati i rifiuti. Secondo il sistema Sistri coloro i quali, in precedenza, erano obbligati alla tenuta del formulario, dovranno avvalersi solo ed esclusivamente del Sistri medesimo. Il formulario che prima doveva essere firmato in alternativa dal produttore o dal detentore dei rifiuti, ora è previsto che sia firmato obbligatoriamente dal produttore dei rifiuti. Ovviamente sarà, mediante un'interpretazione pretoria, delineata al meglio l'area della responsabilità del trasportatore, assegnando un significato più specifico alla locuzione, un po' generica utilizzata dal legislatore a proposito: *diligenza richiesta dalla natura dell'incarico*. Nei confronti del trasportatore è richiesta la normale diligenza in relazione alla natura dell'incarico, questo significa che tale soggetto debba considerarsi soggetto tecnicamente competente in relazione alla tipologia di attività svolta; nella quale risulta

²⁶¹ Così la Commissione Europea in C 11/6707, C 06/23621, nonché C 06/21779, secondo cui, la finalità del formulario di identificazione, facilmente intuibile nell'interesse specifico perseguito dalla normativa di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti allo scopo di evitare che essi vengano dispersi nell'ambiente, non potrebbe mai realizzarsi e sarebbe inevitabilmente frustrata qualora i ritenesse non obbligatoria ma facoltativa l'indicazione della loro quantità al momento della partenza.

professionalmente inserito e non potrà quindi, invocare la sua completa ignoranza circa la natura di quanto trasportato.

Scopo della normativa è cercare di rendere meno intensa la colpevolezza del trasportatore che dovrebbe, appunto, fare solo il vettore non entrando in verifiche di merito sulle dichiarazioni del produttore, salvo aspetti di illogicità o di evidenza che non possono non trascinarlo nella catena di responsabilità.

Il 5° comma dell'art. 193 TUA²⁶², prevede l'esonero connesso al conferimento di rifiuti urbani al circuito pubblico di raccolta . Si tratta di una sorta di agevolazione connessa al fatto che il soggetto pubblico svolge l'attività di raccolta, di trasporto e conferimento del rifiuto, avvalendosi di criteri e attuando controlli che assicurano la legalità e garantiscono la correttezza nella gestione operativa dei rifiuti conferiti ²⁶³. La prima parte della disposizione crea problemi sotto il seguente profilo: è noto che il soggetto gestore del servizio pubblico di trasporto dei rifiuti si avvale spesso, per la raccolta ed il trasporto di frazioni di rifiuti, di soggetti terzi appaltatori, che svolgono quindi in suo nome e per suo conto un'attività corrispondente ad un segmento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati. Non era e non è evidente se l'esenzione dal formulario riguardi esclusivamente il soggetto che gestisce il servizio pubblico di trasporto dei rifiuti quando operi direttamente

²⁶² L'art 193 co. 5 prevede che : *Fatto salvo quanto previsto per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani nel territorio della regione Campania, tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), nonché per i comuni e le imprese di trasporto di rifiuti urbani in regioni diverse dalla regione Campania di cui all'articolo 188-ter, comma 2, lett. e), che aderiscono al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico, né ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri, né al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lett. mm). Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno.*

²⁶³ Sul punto si veda P. Giampietro, *La nuova gestione dei rifiuti* 09, 135, secondo il quale rimane da chiarire se, nel termine “rifiuti urbani”, siano da ricomprendere, come pare, rifiuti assimilati sulla base della dichiarazione di assimilabilità, ovvero dell'equiparazione tecnologica-giuridica e fiscale dei rifiuti speciali assimilabili ai rifiuti urbani..

tale trasporto, cioè con propri mezzi e con proprio personale, oppure si estenda anche al soggetto appaltatore. In relazione alla disposizione che esclude dall'obbligo di tenuta del formulario di cui al 1° co. *“il trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico”*, è stato evidenziato, in dottrina, che la disciplina non individua un soggetto obbligato in ordine al formulario, bensì una condotta ossia il trasporto²⁶⁴. Ciò che rileva è che il soggetto operante sia comunque il gestore del servizio pubblico: costui può ben essere il Comune o il suo concessionario o chi in relazione con tale soggetto, gestisce di fatto tale servizio. Il legislatore, infatti, non si esprime riferendosi al soggetto che è titolare del servizio pubblico, ma a chi lo gestisce.

Una nuova esenzione è prevista per *i trasporti di rifiuti non pericolosi* effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri. *Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e , comunque, i centi chilogrammi o litri l'anno.* Non viene inoltre spiegato come questa facoltà del produttore si raccordi con l'immutato obbligo dei gestori degli impianti di prendere in carico rifiuti provenienti da imprese o enti solo se debitamente accompagnati dal formulario identificativo dei rifiuti. Con riferimento ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore degli stessi, dal tenore della norma emerge chiaramente che l'ambito di applicazione della disposizione non è limitato soltanto dalla quantità dei rifiuti e dalla circostanza che il trasporto debbano essere effettuati dallo stesso produttore, ma è ulteriormente ristretto dall'esplicito riferimento alla natura del rifiuto che deve essere non pericoloso ed alla frequenza del trasporto richiedendosi peraltro, stante l'uso della congiunzione, che lo stesso non sia effettuato abitualmente né in modo ripetitivo e che tali condizioni si verificano entrambe. Tutto ciò appare in contrasto con la normativa comunitaria, che prevede esenzioni dall'obbligo del

²⁶⁴ così Ficco, *Gestore del servizio pubblico: una identificazione costituzionalmente orientata*, in *Rifiuti* 12, 193, 4ss., secondo la quale appare evidente che, nel momento in cui il Legislatore ha taciuto in ordine alla qualificazione giuridica e societaria di tale *“soggetto che gestisce il servizio pubblico”*, costui può essere non solo colui il quale è affidatario diretto in base alle disposizioni vigenti, ma anche colui il quale opera in nome e per conto del primo, in base alle norme di settore vigenti in materia (anche) di appalti.

formulario in relazione alla quantità di rifiuti trasportati. Esiste quindi una definizione di trasporto occasionale e saltuario: *“sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti pericolosi ad una piattaforma di conferimento, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l’anno per quantitativi non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l’anno”*. La Corte di giustizia ha avuto modo di chiarire che la nozione di trasporto di rifiuti a titolo professionale si riferisce non solo a coloro che trasportano, nell’esercizio della loro attività professionale, rifiuti prodotti da terzi, ma anche coloro che, pur non esercitando la professione di trasportatori, nondimeno trasportino nell’ambito della loro attività professionale rifiuti da loro stessi prodotti.

Altra attività specificamente rilevante è la c.d. *spedizione transfrontaliera* di rifiuti, intendendosi qualsiasi trasporto di rifiuti che interessi più di uno Stato, ovvero, più esattamente secondo la definizione dettata dal reg. CE n. 1013/2006 art. 2: *spedizione: il trasporto di rifiuti destinati al recupero o allo smaltimento previsto o effettuato: a) tra un paese ed un altro paese; o b) tra un paese e territori d’oltremare o altre zone, sotto la protezione di tale paese; o c) tra un paese ed un territorio che non faccia parte di alcun paese in virtù del diritto internazionale; o d) tra un paese e l’Antartico; o e) da un paese attraverso le zone sopra citate; o f) all’interno di un paese attraverso una delle zone sopra citate e che ha origine e fine nello stesso paese; o g) da una zona geografica non soggetta alla giurisdizione di alcun paese, verso un paese*²⁶⁵.

²⁶⁵La norma prosegue affermando che: *in caso di importazione nella Comunità di rifiuti destinati allo smaltimento da paesi aderenti alla convenzione di Basilea, si applicano, le disposizioni del titolo II, con gli adattamenti e le integrazioni indicati nei paragrafi 2 e 3. Si applicano i seguenti adattamenti: a) l’autorità competente di transito esterna alla Comunità dispone di sessanta giorni dalla data di trasmissione della sua conferma di ricevimento della notifica per richiedere informazioni aggiuntive circa la spedizione notificata, per dare autorizzazione tacita o per iscritto, eventualmente corredata di condizioni se il paese interessato ha deciso di non chiedere un’autorizzazione preliminare scritta e ne ha informato le altre parti a norma dell’art. 6, paragrafo 4, della convenzione di Basilea; e b) nelle situazioni di crisi, di ristabilimento o mantenimento della pace o in caso di guerra, di cui all’art. 41, paragrafo 1, lettera d), non è richiesta l’autorizzazione delle autorità competenti di spedizione. 3. Si applicano le seguenti disposizioni aggiuntive: a) l’autorità competente di transito nella Comunità rilascia al notificatore la conferma di*

Il Legislatore della riforma ha imposto ai trasportatori stranieri che prelevano o consegnano rifiuti in Italia nell'ambito di spedizioni transfrontaliere di iscriversi all'Albo nazionale gestori ambientali, prevedendo, peraltro, l'esenzione dalla prestazione delle garanzie finanziarie in caso di iscrizioni limitate al solo esercizio di trasporti transfrontalieri, vale a dire per tragitti comunque rientranti in una più ampia spedizione internazionale.

L'esenzione dalla prestazione delle garanzie finanziarie si giustifica sulla base di due presupposti: la considerazione che le spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi e/o destinati allo smaltimento sono comunque già assoggettate alla prestazione di garanzie finanziarie; in secondo luogo, la necessità di evitare che l'introduzione di un requisito ulteriore rispetto a quelli stabiliti dal reg. CE n. 1013/2006 potesse sembrare non proporzionato, discriminatorio e lesivo della libertà economica degli operatori comunitari, poichè è prevista l'applicazione anche al settore dei rifiuti delle regole concernenti la libera circolazione delle merci e la libera prestazione di servizi.

Tutte le spedizioni di rifiuti soggette all'obbligo di notifica e consenso scritti preventivi (cioè le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento e le spedizioni di rifiuti pericolosi) devono essere accompagnate dalla prestazione di garanzie finanziarie in capo al notificatore.

ricevimento della notifica con copia alle autorità competenti interessate; b) le autorità competenti di destinazione e, se del caso, di transito nella Comunità inviano all'ufficio doganale di entrata nella Comunità una copia timbrata della loro decisione di autorizzare la spedizione; c) una copia del documento di movimento è consegnata dal vettore all'ufficio doganale di entrata nella Comunità; e d) non appena espletate le necessarie formalità doganali, l'ufficio doganale di entrata nella Comunità invia una copia timbrata del documento di movimento alle autorità competenti di destinazione e transito nella Comunità attestante che i rifiuti sono entrati nella Comunità. 4. In aggiunta alle condizioni, la spedizione può avere luogo soltanto se: a) il notificatore ha ricevuto l'autorizzazione scritta dalle autorità competenti di spedizione, di destinazione e, se del caso, di transito e se sono state osservate tutte le condizioni; b) è stato stipulato ed è efficace un contratto tra il notificatore e il destinatario come prescritto dall'articolo 4, secondo comma, punto 4), e all'articolo 5; c) è stata costituita ed è efficace una garanzia finanziaria o un'assicurazione equivalente.

§ 4. -Il principio di autosufficienza locale per lo smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali.

Per il trasporto dei rifiuti all'interno del territorio nazionale va fatto invece un discorso differente e specifico rispetto a quello affrontato nel paragrafo precedente. Il legislatore nazionale, con il decreto Ronchi, ha stabilito il principio dell'autosufficienza su base regionale dello smaltimento dei rifiuti urbani. Pertanto, è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle nelle quali gli stessi sono stati prodotti; fatti salvi accordi regionali o internazionali, o qualora esigenze territoriali e ragioni tecnico-economiche di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano (art. 182, comma 3 TUA). Da ciò ne consegue che lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi è attuato con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, in modo da realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti in questione e anche il loro trattamento in ambiti territoriali ottimali. Questo meccanismo è stato previsto in attuazione del principio della prossimità territoriale, secondo il quale *lo smaltimento dei rifiuti urbani deve avvenire in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi* (art. 182-bis cit.). Recentemente in una sua pronuncia il Consiglio di Stato²⁶⁶, ha affermato esplicitamente che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi sussiste ed è cogente e non può essere esteso in via analogica a rifiuti diversi. Infatti, nei confronti di rifiuti speciali non pericolosi, va applicato il diverso criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento affiancato al criterio della prossimità; in modo tale da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti. In quest'ottica, appare pertanto illegittimo il divieto, assoluto e aprioristico, di conferimento, nelle discariche regionali di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni, in quanto tale divieto, non solo può pregiudicare il conseguimento della finalità di consentire lo smaltimento di tali rifiuti *in uno degli impianti appropriati più vicini* ma introdurrebbe in estrema sintesi un contrasto insanabile con l'art. 120 della Costituzione. Costituirebbe un vero e proprio ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza

²⁶⁶ Sul punto si veda Consiglio di Stato, sez VI, con sentenza 19 febbraio 2013, n. 993.

che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale. Sulla impossibilità di estendere in via analogica il divieto esaminato a qualsiasi categoria di rifiuti, si può considerare una recente ordinanza del TAR Lazio²⁶⁷, nella quale il giudice amministrativo ha predisposto a titolo cautelare, la sospensione di provvedimenti, che prevedono la possibilità di smaltire in discariche fuori regione di rifiuti derivanti da trattamento dei rsu, emessi dalla regione Lazio²⁶⁸. La misura cautelare in questione è stata prevista a determinate e parafrasando l'ordinanza: *o la ricorrente conferirà i rifiuti nell'attuale invaso, fino a quando sarà possibile, avuto riguardo alla sua capienza...o successivamente, qualora la Regione Lazio rimanga inadempiente all'obbligo di individuare una Rete integrata e adeguata, la Società ricorrente, al fine di garantire la continuità del servizio, potrà provvisoriamente conferire fuori regione i rifiuti indicati dalle parti in causa, fino a quando l'Amministrazione regionale non ha avrà provveduto al riguardo*. In tale ordinanza è stato previsto un limite alla circolazione dei rifiuti in virtù della sussistenza di prove sull'esistenza di un *pregiudizio grave ed irreparabile conseguente all'esecuzione degli atti impugnati*. Altra sentenza riguardante problematiche simili a quelle affrontate dall'ordinanza sopra citata è la sentenza emessa dal TAR Liguria²⁶⁹, con la quale è stato previsto l'annullamento della delibera regionale che sottoponeva al regime giuridico e fiscale dei rifiuti urbani la frazione organica stabilizzata (Fos)²⁷⁰ avviata

²⁶⁷ Si fa riferimento all'ordinanza n. 4289/2015 del Tar Lazio,

²⁶⁸ Il giudice amministrativo ha ritenuto che *siano state fornite prove sia in ordine alla ricorrenza di un pregiudizio grave ed irreparabile conseguente all'esecuzione degli atti impugnati, sia, in termini meramente processuali, l'individuazione di elementi che inducono ad una ragionevole previsione sull'esito favorevole del ricorso*.

²⁶⁹ La sentenza in esame è la sent. n. 436 dell' 08 Maggio 2015, Tar Liguria, sez. II.

²⁷⁰ Con l'acronimo Fos si indica la *frazione organica stabilizzata* e consiste nel risultato di un processo d'igienizzazione e stabilizzazione (maturazione-ossidazione) della componente organica dei Rifiuti Solidi Urbani (RSU). Fino a qualche anno fa era chiamato compost, oggi non è più possibile vendere questo materiale ricavato dai RSU. Viene chiamato FOS per differenziarlo dal compost vero e proprio. La FOS è normalmente utilizzata per la copertura delle discariche, da sola o miscelata con il terreno. Invece il prodotto che si può commercializzare come compost è solo quello derivato da scarti agricoli, zootecnici o da raccolta differenziata e solo se certificato da enti riconosciuti.

allo smaltimento in discarica. Secondo il Giudice ligure il trattamento dei rifiuti organici tramite sistemi di stabilizzazione consente di escludere che i rifiuti risultanti da tali operazioni possano essere in qualche modo assimilabili ai rifiuti urbani²⁷¹. Va quindi annullata la delibera 1293/2014 della Regione Liguria che pur classificando come speciale (Cer 19) la Fos in uscita dagli impianti di trattamento, sottopone la stessa al regime giuridico e fiscale dei rifiuti urbani (con conseguente assoggettamento alla cd. “ecotassa” e al divieto di circolazione fuori della Regione) nel caso sia destinata allo smaltimento in discarica. Tale assoggettamento al regime dei rifiuti urbani è inaccettabile, secondo il Tar, perché equivarrebbe in pratica ad ammettere la sostanziale inutilità del trattamento di stabilizzazione. Si potrebbe obiettare che la decisione contrasti con quella giurisprudenza che ammetteva l’assoggettamento al regime giuridico originario di quei rifiuti urbani sottoposti ad un trattamento. La differenza tra le due decisioni sta nel fatto che nella prima si ha la trasformazione, mediante trattamento del rifiuto in altra tipologia differentemente categorizzabile; nella seconda si parla di *operazioni che non hanno prodotto un nuovo rifiuto*. Quindi questo 2° filone “ giurisprudenziale sottolinea come le differenti categorie di rifiuti necessitino di diversi trattamenti, anche se la diversità consegua delle operazioni (quali ad esempio quella di stabilizzazione).

Anche alla luce della normativa comunitaria, il rifiuto è pur sempre considerato un bene, in quanto tale fruente, in via di principio ma salvo specifiche eccezioni, della generale libertà di circolazione delle merci. Peraltro, si deve ricordare la cd. autosufficienza in virtù della

²⁷¹ Nella sentenza del Tar Liguria si fa riferimento alla sent. n. 5242 Consiglio di Stato Sezione V del 23 ottobre 2014 riguardante l'assimilabilità o meno del rifiuto derivante dalla semplice tritovagliatura dei rifiuti urbani agli originari rifiuti urbani ovvero ai rifiuti speciali. Il Consiglio di Stato ha ammesso l'assimilabilità al rifiuto urbano del rifiuto urbano sottoposto alla semplice operazione di tritovagliatura. Il caso che occupa il Collegio ligure appare, tuttavia, sensibilmente differente in quanto lo stesso provvedimento impugnato che impone ai rifiuti urbani non soltanto la semplice tritovagliatura ma anche un trattamento tramite sistemi stabilizzazione di cui vengono anche determinate le caratteristiche minime (biossificazione accelerata in ambiente confinato e maturazione del rifiuto in ambiente protetto dagli agenti atmosferici) con il risultato di produrre la frazione organica stabilizzata.

quale, la Corte di Giustizia ²⁷² ha condannato la Repubblica Italiana per violazione dell'art. 5 della Direttiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo, per essere venuta meno all'obbligo di creare una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento che le consentissero di perseguire l'obiettivo di assicurare lo smaltimento dei suoi rifiuti. In tale occasione, il giudice europeo ha individuato l'esistenza nell'ordinamento italiano del principio dell'autosufficienza su base regionale e del principio di prossimità territoriale. Sotto distinto profilo, sempre in relazione agli aspetti normativi e ai connessi aspetti tecnico-scientifici della vicenda in oggetto, in attuazione della prescrizione per cui i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento e i rifiuti urbani indifferenziati non possono essere direttamente smaltiti in discarica, ma devono essere sottoposti ad un pretrattamento. Nel caso di specie, i rifiuti oggetto di controversia sono rifiuti urbani indifferenziati sottoposti, negli stabilimenti di tritovagliatura (STIR) campani, alla "tritovagliatura", operazione di pretrattamento di carattere meccanico composta di triturazione e vagliatura. La fase di triturazione serve a ridurre la dimensioni dei rifiuti ed è applicata sia nella fase iniziale di selezione, sia nella fase successiva di post-trattamento meccanico. Invece, la vagliatura serve per separare le diverse categorie di materiale (ingombranti e non, combustibili e non, etc.). Operazione necessaria, ai sensi dell' art. 7 del d. lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 per il loro conferimento in discarica, di cui risulta ancora incerta la natura dei relativi effetti. Se, cioè, tale operazione muti o meno il volume e la composizione dei rifiuti, in modo tale da determinarne una natura diversa da quella dei rifiuti urbani, giustificando così il fatto di poter essere inclusi o meno nella diversa categoria giuridica dei rifiuti speciali²⁷³. Per il Consiglio di Stato, l'intervento normativo è

²⁷² Si fa riferimento alla sentenza del 4 marzo 2010, C-29-2008 in tema di smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Campania,

²⁷³ Inoltre, si deve osservare che, all'esito di tali trattamenti, i rifiuti CER 20.03.01 assumono il codice CER 19 ("Rifiuti prodotti da impianti di trattamento dei rifiuti"), e in particolare il codice CER 19.12.12. Per i rifiuti provenienti da attività di selezione dei rifiuti urbani potrebbe legittimamente dubitarsi dell'esatta classificazione, nell'alternativa tra "rifiuto urbano" o "rifiuto speciale" (con ulteriore conseguente legittimo dubbio sull'applicabilità del principio di autosufficienza cui si è detto). Infatti, in seguito all'abrogazione della lett. n) dell'art. 184, comma 3, d.lgs. n. 152-2006, ex art. 2, comma 21-bis, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, i

equivoco, nel senso che non chiarisce se sussista la volontà di escludere che gli oggetti/sostanze derivanti dalle attività di selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani, come le operazioni descritte, possano essere considerati e classificati quali rifiuti speciali. Il fatto che non rientrino espressamente nell'ambito della classificazione dei rifiuti urbani si può imputare ad una mera dimenticanza legislativa o può esprimere la volontà di far ricadere tali rifiuti nell'ambito dell'art. 184, comma 3, lett. g), oppure ancora nell'ambito dei rifiuti speciali. Pertanto, è necessario approfondire, sotto il profilo tecnico, se la diversa codificazione dei rifiuti implichi un mutamento della rispettiva natura giuridica, con particolare rilievo alla distinzione, centrale, tra rifiuti urbani e rifiuti speciali²⁷⁴. Sempre il giudice amministrativo ha specificato in una sentenza già citata nella presente trattazione, che la collocazione dell'oggetto/sostanza all'interno della categoria dei rifiuti urbani non pericolosi piuttosto che in quella dei pericolosi, implichi l'applicazione di due differenti criteri: il criterio del luogo d'origine e il criterio della pericolosità. Con il primo si stabilisce che *nei confronti dei rifiuti urbani non pericolosi l'ambito territoriale ottimale per lo smaltimento è considerato logicamente limitato e predeterminabile in relazione ai*

rifiuti derivanti da attività di selezione dei rifiuti solidi urbani sono stati cancellati dall'elenco dei rifiuti speciali, ma non sono stati ascritti espressamente e parallelamente, alla categoria dei rifiuti urbani

²⁷⁴ All'esito dei trattamenti considerati, i rifiuti CER 20.03.01 assumono il codice CER 19 ("Rifiuti prodotti da impianti di trattamento dei rifiuti"), e in particolare il codice CER 19.12.12. Per i rifiuti provenienti da attività di selezione dei rifiuti urbani potrebbe legittimamente dubitarsi dell'esatta classificazione, nell'alternativa tra "rifiuto urbano" o "rifiuto speciale". Infatti, in seguito all'abrogazione della lett. n) dell'art. 184, comma 3, d.lgs. n. 152-2006, ex art. 2, comma 21-bis, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, i rifiuti derivanti da attività di selezione dei rifiuti solidi urbani sono stati cancellati dall'elenco dei rifiuti speciali, ma non sono stati ascritti espressamente e parallelamente, alla categoria dei rifiuti urbani. Il Consiglio di Stato nella vicenda in esame ha rilevato che in assenza di un approfondimento istruttorio tale codificazione, che non costituisce proposizione normativa ma certificazione tecnica, si potrebbe spiegare ragionevolmente con l'intento di evidenziare che i rifiuti di cui al codice 19 sono frutto di un'operazione di selezione meccanica, a differenza di quelli contrassegnati con il codice 20; ma da questa conclusione non è, allo stato, ancora possibile inferire che il codice 19 nella specie previsto comporti che ai rifiuti urbani trattati dagli STIR siano sussumibili nella categoria dei rifiuti speciali (a questa conclusione è pervenuta la Sezione con la sentenza n. 5566 del 31 ottobre 2012, sia pure in relazione a controversia avente ad oggetto il pagamento del tributo gravante sul conferimento in discarica di rifiuti urbani).

luoghi di produzione, stabilendo infatti l'art. 23 del decreto legislativo n. 22/1997 che esso coincida di regola con il territorio provinciale, in modo da garantire al suo interno l'autosufficienza dello smaltimento.

Invece, il criterio della pericolosità è stato ritenuto prevalente rispetto a quello del luogo di produzione in riferimento ai rifiuti che si definiscono appunto "pericolosi", giacché per il loro smaltimento, date le loro caratteristiche, appare prioritaria, alla luce del principio desumibile dall'art. 5, comma 3, lettere b) e c), del decreto legislativo n. 22/1997, l'esigenza di impianti appropriati e specializzati e di tecnologie idonee; esigenza che contrasta con una rigida predeterminazione di ambiti territoriali ottimali e con la connessa previsione di autosufficienza locale nello smaltimento²⁷⁵. Altra giurisprudenza rilevante in tale ambito è quella contenuta nella sentenza n. 25716 del 16 giugno 2014, nella quale la Corte di Cassazione affronta un caso di trasporto di rifiuti prodotti da terzi da parte di soggetto autorizzato al trasporto dei propri rifiuti. In tale provvedimento si conferma che il trasporto di rifiuti diversi da quelli autorizzati configura comunque il reato di illecita gestione di cui all'art. 256, comma 1, in quanto l'attività di trasporto costituisce una fase della gestione che richiede un'apposita autorizzazione, valevole solo per quella particolare tipologia di rifiuti indicata nell'atto di autorizzazione. Ciò vale, a maggior ragione, per i soggetti autorizzati a trasportare i rifiuti da loro stessi prodotti ai sensi dell'articolo 212, comma 8, D.lgs. 152/2006, dove peraltro sono previsti minori oneri rispetto a quelli previsti dal comma 5 per gli altri soggetti.²⁷⁶

²⁷⁵Sentenza 19 febbraio 2013 n. 993 del Consiglio di Stato, sez. VI.

²⁷⁶Il trasporto di rifiuti prodotti da terzi, da parte di soggetto autorizzato al trasporto dei propri rifiuti configura il reato di cui all'art 256 comma 1 del TUA , la c.d. attività di gestione di rifiuti non autorizzata. Tale reato è punibile con la pena alternativa dell'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 26mila euro, se si tratta di rifiuti non pericolosi, e con la pena dell'arresto fino a due anni e dell'ammenda fino a 26mila euro, se si tratta di rifiuti pericolosi. e non la meno grave ipotesi sanzionata dal comma 4 del medesimo articolo che punisce con pene ridotte della metà l inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni o il caso di carenza dei requisiti delle autorizzazioni.

§ 5. -Giurisprudenza Costituzionale sulla circolazione interregionale per lo smaltimento di rifiuti speciali:la triade artt.120, 3, 41 Cost. come parametro di legittimità costituzionale delle norme regionali.

La disciplina dettata per la circolazione dei rifiuti ha dei risvolti rilevanti anche qualora non presenti il carattere transfrontaliero, ma si pone come intrerregionale, quindi all'interno del territorio del nostro ordinamento. Nello specifico la Corte Costituzionale ha avuto il compito di dirimere controversie aventi ad oggetto tale disciplina specifica. Uno su tutti è il caso del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 28 novembre 1988, n. 65 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale ed ulteriori norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi)²⁷⁷. La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tar per il Friuli-Venezia Giulia con ordinanza, in riferimento alla porzione della legge, nella quale si impediva l'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti eccedenti il fabbisogno calcolato su base regionale e nel consentire che essi siano conferiti in discarica soltanto se di provenienza regionale. Ciò secondo il tribunale amministrativo si pone in contrasto sia con gli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale della regione stessa, ma soprattutto con gli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione. Secondo il giudice rimettente le predette norme regionali non si conformano ai principi fondamentali posti dall'allora vigente d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 in quanto violano interessi nazionali unitari, che permettono anche alle Regioni, la cui produzione di rifiuti ecceda le capacità di smaltimento, di collocarli in

²⁷⁷Si prende in considerazione la sent. 355/2001 Corte Cost. Nel corso di un giudizio instaurato da due imprese esercenti: l'una, una discarica per rifiuti solidi urbani e speciali assimilabili ed entrambe una discarica di rifiuti speciali non tossici e non nocivi, contro il decreto che aveva fatto loro divieto di smaltire rifiuti di provenienza extraregionale. Il Tar del Friuli-Venezia Giulia, con ordinanza del 14 gennaio 2000, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge del Friuli-Venezia Giulia 28 novembre 1988, n. 65. Ad avviso del rimettente, il combinato delle due disposizioni impugnate, vietando il conferimento nelle discariche della Regione dei rifiuti prodotti al di fuori della Regione medesima, violerebbe gli articoli 4, 5 e 6 dello statuto speciale della Regione, nonché gli articoli 3, 41 e 120 della Costituzione.

discariche controllate e non abusive di altre Regioni, senza pericoli per la salute pubblica. Inoltre le stesse norme sarebbero in contrasto, secondo il giudice a quo anche *con gli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione*²⁷⁸ *a causa dell'arbitraria ed "illegittima imposizione di ostacoli e limitazioni alla libera circolazione di cose e all'esercizio della professione" in danno degli esercenti lo smaltimento dei rifiuti nella Regione.*

La giurisprudenza costituzionale si è occupata più volte del problema, posto dalla legislazione regionale, relativo al divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione. Da un lato, si è statuito, in riferimento alle stesse norme regionali in esame, che alla luce del principio dell'autosufficienza il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è pienamente applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi nonché ai rifiuti speciali assimilabili²⁷⁹; dall'altro lato, si è invece statuito che il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non possono valere per quelli "pericolosi", i quali necessitano di processi di smaltimento appropriati e specializzati²⁸⁰. È pertanto nell'ambito di questa duplice soluzione giurisprudenziale che va inquadrata la questione in esame che riguarda i rifiuti

²⁷⁸ L'art 3 Cost nella parte per la quale: *È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese;*

l'art. 41. per il quale: *L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 12 La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a finisociali;*

l'art.120, nella parte in cui prevede che: *La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale*

²⁷⁹ Si fa riferimento alla sent. n. 196 del 1998, Corte Cost.

²⁸⁰ Così è stato argomentato dalla sentenza n. 281 del 2000 Corte Cost.

"speciali" non pericolosi, precedentemente definiti "non tossici e non nocivi", per i quali occorre dunque verificare se valga o meno il criterio prioritario della autosufficienza nello smaltimento, tenendo conto che la disciplina legislativa dei conferimenti nelle discariche prende in considerazione sia il luogo di produzione sia le caratteristiche di pericolosità dei rifiuti. Il criterio del luogo d'origine, valutato insieme all'assenza di elementi di pericolosità, è stato seguito nei confronti dei rifiuti urbani non pericolosi, rispetto ai quali *l'ambito territoriale ottimale per lo smaltimento è considerato logicamente limitato e predeterminabile in relazione ai luoghi di produzione*, di regola non coincidente con il territorio provinciale, in modo da garantire al suo interno l'autosufficienza dello smaltimento. Invece il criterio della pericolosità è stato ritenuto prevalente rispetto a quello del luogo di produzione, in riferimento ai rifiuti che si definiscono appunto "pericolosi", giacché per il loro smaltimento, date le loro caratteristiche, appare prioritaria l'esigenza di impianti appropriati e specializzati e di tecnologie idonee. Tale ultima esigenza contrasta con una rigida predeterminazione di ambiti territoriali ottimali e con la connessa previsione di autosufficienza locale nello smaltimento. Ciò premesso, va ricordato che i rifiuti speciali costituiscono una variegata tipologia comprensiva, prescindendo dalle caratteristiche di eventuale pericolosità, di varie categorie di rifiuti di diversa origine. Quindi la loro localizzazione normalmente non è distribuita in modo omogeneo sul territorio e comunque di non facile predeterminazione. Così come non è facilmente prevedibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire. Inoltre la Corte considera, in relazione a questa tipologia di rifiuti che presentano caratteristiche così diverse tra di loro, la necessità che siano utilizzati impianti di smaltimento appropriati. *Risulta dunque evidente la ragione per cui anche per i rifiuti "speciali", al pari di quelli pericolosi, il legislatore statale non predetermini un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento.* In questa ottica appare incongruo il divieto di conferimento nelle discariche regionali, imposto dalle norme censurate, di rifiuti speciali provenienti da altre regioni. Ciò perché tale divieto non solo può pregiudicare il conseguimento della finalità di consentire lo smaltimento di tali rifiuti in uno degli

impianti appropriati piu' vicini, ma introduce addirittura, in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale. Del resto, anche alla luce della normativa comunitaria il rifiuto è pur sempre considerabile in qualità di prodotto, in quanto tale fruente, invia di principio e salvo specifiche eccezioni, della generale liberta' di circolazione delle merci. In questo senso va in particolare segnalato che la Corte di giustizia dell' Unione Europea ha statuito, a proposito di alcuni rifiuti speciali non pericolosi, che l'art. 34 del TFUE si oppone ad un sistema di raccolta e di presa in carico che costituisca, di fatto o di diritto, un ostacolo all'esportazione;"tale ostacolo non puo' essere giustificato alla luce dell'art. 36 del TFUE. Mediante il richiamo a finalita' di tutela dell'ambiente , *in mancanza di qualsiasi indizio di pericolo per la salute o la vita delle persone o degli animali, o per la preservazione delle specievegetali, ovvero di pericolo per l'ambiente*²⁸¹ . Va quindi esclusa la possibilita' di estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi, del principio specifico dell'autosufficienza locale nello smaltimento e va invece applicato anche ai rifiuti "speciali" non pericolosi. Il diverso criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento unito al criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, deve permettere di ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti. In definitiva, *le argomentazioni che precedono dimostrano che il divieto di smaltimento nelle discariche regionali di rifiuti di provenienza extraregionale contenuto nelle norme della Regione Friuli-Venezia Giulia denunciate contrasta, nella parte in cui riguarda i rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi, con l'art. 120 della Costituzione ed inoltre non si adegua alle citate norme di riforma economico-sociale introdotte in materia dal decreto n. 22 del 1997(ora TUA).*

²⁸¹ Cfr. Corte di giustizia,sentenza 23 maggio 2000, causa C-209/1998.

Conclusioni.

Dalla trattazione emerge un dato innegabile: il rifiuto non può essere più considerato come una passività, uno scarto che costituisce il prezzo da pagare del processo di sviluppo tecnologico. Alla luce delle riforme di matrice europea quest'ultimo deve essere considerato, anche e soprattutto, come materia prima da reinserire nel ciclo produttivo-economico. Tale dato permea l'intera disciplina e si traduce in una normativa che regola l'intero ciclo di vita del rifiuto (dalla sua produzione, che deve essere prevenuta e ridotta, fino alle destinazioni finali). Negli ultimi anni il legislatore ha accolto il cambio di tendenza, assecondando una logica incentrata sul recupero, ormai considerato destinazione principale dei rifiuti. Ciò a discapito dello smaltimento, al quale è ormai attribuito un ruolo residuale.

La nuova politica in materia di rifiuti è quella di minimizzare la quantità da smaltire, prevenendo la produzione e, soprattutto, incentivando il recupero. Le forme di recupero consistono in procedimenti attraverso i quali i rifiuti vengono trasformati in prodotti utilizzabili nel ciclo economico-produttivo. Tutte le attività di gestione che hanno ad oggetto rifiuti costituiscono attività imprenditoriali, che sono sottoposte ad un regime fortemente amministrativizzato, al fine di proteggere interessi tutelati dalla Costituzione. Ciò spesso si traduce in forti vincoli per i soggetti che svolgono attività di gestione, ma non anche una riserva di appartenenza in capo ad enti pubblici, che solo in via eventuale vi partecipano, mentre, in linea di massima, essa è svolta da imprenditori privati, che acquistano la disponibilità dei rifiuti. È evidente che in casi come questo, l'attenzione debba focalizzarsi sul rapporto tra Stato e mercato, ovvero tra diritto ed economia. Senza far divenire la gestione dei rifiuti un problema meramente morale, ma riconoscendone la sua dimensione pratica. Sembra noto ormai come il mercato possa operare, ossia: *“contro lo Stato” (mercato nero, traffici illeciti), “senza lo Stato”, “con poco Stato”, “con molto Stato, oppure “attraverso lo Stato”.*

Nel perseguire obiettivi di tutela dell'ambiente, il regolatore pubblico crea in primo luogo dei beni giuridici nuovi. Si tratta di beni giuridici che hanno un valore economico poiché

l'obbligo di legge al quale sono assoggettati taluni operatori garantisce, dal lato della domanda, che si tratta di beni appetibili a una platea più o meno estesa di potenziali acquirenti. Creato un nuovo bene giuridico avente un valore economico, sono con ciò stesso poste le premesse per le transazioni private. Infine, rinunciare agli strumenti di "command and control" per promuovere le politiche ambientali non significa affatto escludere ogni attività autoritativa di regolazione. *Abbandonata la pretesa di disciplinare direttamente e in modo rigido i comportamenti e le attività inquinanti delle imprese, essa si esplica in modo indiretto costruendo una cornice rigida (il mercato artificiale) all'interno della quale è garantita ai privati una maggior flessibilità di comportamenti. Il diritto amministrativo (e i suoi strumenti di "command and control"), quasi come un novello Proteo, assume sempre nuove forme. Ed è prevedibile che sarà così anche in futuro, al di là di ogni politica di deregolamentazione, liberalizzazione o privatizzazione, fin tanto che ci saranno interessi pubblici da tutelare, come quello ambientale, che il mercato, lasciato a sé stesso, non è strutturalmente in grado di internalizzare e proteggere²⁸².*

²⁸² Clarich M. , *La Tutela dell'ambiente attraverso il mercato, in Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo su "Analisi economica e diritto amministrativo"*, Venezia, 29 settembre 2006.

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

Opere Generali

Amabili F. , Giuffrida R. , *Diritto Europeo dell'ambiente*, Torino, G. Giappichelli, 2012.

Cassese S. , *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006.

Cass R. , Sunstein, *WHY NUDGE?*, Kirkus media LLC, 2014.

Clarich M. , Fonderico G. , *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 ore, 2007

Costato L. , Pellizzer F. , *Commentario al Codice dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2012.

Dell'Anno P. , Picozza E. , *Trattato di diritto dell'ambiente, vol. I-II*, Padova, CEDAM, 2013.

Ferrara R. , Sandulli M. A. , *Trattato di diritto dell' ambiente, vol. I-II*, Milano, Giuffrè, 2014.

Fodella A. , Pineschi L. , *La protezione dell'ambiente in ambito internazionale*, Torino G.

Krämer L. , *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002.

Mankiw N. G. , Taylor M. P., *Principi dell'economia*, Bologna, Zanichelli, 2012.

Giappichelli, 2009.

Pierobon A. , *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica, tecnica, organizzativa*, Rimini, Maggioli Editore, 2012

Rossi G. , *Diritto dell'ambiente*, Torino, G. Giappichelli, 2011.

Monografie

Acquarone G. , *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Padova, CEDAM, 2007.

Antonini L. , *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, Jovene, 2010.

Bateman J. , Power J. C. , Turner K. R. , *Waste Manangement and planning*, Cheltenham (UK), Edward Elgar, 2001.

Baumol W. J. Oates W. E. , *The theory of environmental policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Bisson K., Proops J. , *Waste in ecological economics*, Cheltenham (UK); Northampton (MA), Edward Elgar, 2002.

Buclet N. , *Municipal waste management in Europe: European policy between harmonisation and subsidiarity*, Dordrecht; Boston: Kluwer Academic publishers, 2002.

Cafagno M. , *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, G. Giappichelli, 2007.

Chiti M. P. , Ursi R. , *Studi sul codice dell'ambiente: atti del Convegno, Palermo, 23-24 maggio 2008*, Torino, G. Giappichelli, 2009.

Dell'Anno P. , *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004.

Dell'Anno P. , *Diritto dell'ambiente. Commento al dlgs. 152/2006 integrato con nuove norme sul SISTRI e sull'autorizzazione unica ambientale e sul danno ambientale*, Padova, CEDAM, 2014.

- Pavone V. , *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, Milano, Giuffrè, 2008.
- Driesen D. M. , *Beyond environmental law: policy proposals for a better environmental future.* , Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Dupuy P. M., Vinuales J. E., *Harnessing foreign investment to promote environmental protection: incentives and safeguards*, Cambridge, Cambridge University press, 2013.
- Ficco P. , Santoloci M. , *Diritto dell'ambiente, controllori e controllati. I principali quesiti su procedure penali e amministrative*, Edizioni Ambiente, 2006.
- Fullerton T. , Kinnaman C., Tietenberg T., *The economics of household garbage and recycling behavior*, Cheltenham (UK); Northampton (MA): Edward Elgar.
- Giampietro F. , *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti: quali modifiche al codice dell'ambiente?*, Milano, IPSOA, 2009.
- Giampietro F. , *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, Ipsoa, 2006.
- Iacovone D. , *I servizi di pubblica utilità tra stato, mercato, regolatore e consumatore*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- Lolli A. , *L'amministrazione attraverso gli strumenti economici*, Rastignano (Bo), Bononia University Press, 2008
- Kingston S. , *Greening EU Competition Law and Policy*, Cambridge, Cambridge University press, 2012.
- Maglia S. , *Corso di legislazione ambientale: alla luce del Testo unico ambientale*, Milano, IPSOA, 2008.
- Massarutto A. , *I rifiuti. Come e perché sono diventati un problema*, il Mulino, 2009.
- Morgera E. , *The external environmental policy of the European Union: EU and international law perspectives*, Cambridge, Cambridge University press, 2012.

Munari F. , Schaino di Pepe L. , *Tutela transnazionale dell'ambiente: principi, regole, problemi*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Prosperetti L., Quadrio Curzio A., Zoboli R., *I rifiuti solidi urbani: prospettive economiche, tecnologiche e ambientali*, Bologna, Il Mulino, 1994.

D. W. Pearce, Turner R. K., *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1991.

Ramacci L. , *Rifiuti: la gestione e le sanzioni.* , Piacenza, *La Tribuna*, 2014.

Romani F. , *Interpretazione Giuridica e analisi economica: strumenti di politica economica per la tutela dell'ambiente.* , Milano, Giuffrè, 1982.

Ruozzi E. , *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Napoli, Jovene, 2011.

Salamon L. M. , *The tools of government. A guide to the new governance.*, Oxford University Press, 2002.

Salsa C. , Salsa A., *Diritto ambientale: principi, norme, giurisprudenza, 9° ed.*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2009.

Articoli

Arnaudo L. , Pietropaolo G. M. , *"Il caso delle gestioni consortili di rifiuti in Italia"* , in riv. Mercato concorrenza regole, a. XIII, n. 1, Aprile 2011.

Buffoni L. , *La dottrina dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale . Il giusto procedimento di normazione ambientale, 18 Aprile 2007*, in Federalismi. it rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato.

Candido A., *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, Amministrazione in cammino. Rvista elettronica di diritto pubblico, di diritto

dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachetel".

Carruba C. , Quadraccia E., *"Un contributo sul concetto di "ambiente" come bene giuridico. Nota di commento alla sentenza del Consiglio di Stato, VI sezione, n. 2001 del 13 Gennaio – 11 Aprile 2006"*; in riv. Lexambiente.it.

Cima S. , Percoco M. , *I rifiuti solidi urbani: una sfida*, in riv. EQUILIBRI v.3/ a. 2000

Clarich M. , *La Tutela dell'ambiente attraverso il mercato, in Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo su "Analisi economica e diritto amministrativo"*, Venezia, 29 settembre 2006.

Claroni A. , *"La normativa speciale per le aree sottoutilizzate"*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, vol. 2/ a. 2008.

Cocco G. , *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno in Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999.

D'Amato A. , *Rifiuti, "Mercati del riciclo ed efficienza economica"*, *Economia dei servizi : mercati, istituzioni, management*. Bologna: Soc. Ed. Il Mulino, vol. 3/ a. 2008, p. 423-440.

Di Girolamo A. , Maglia S. , *Nuove definizioni nell'ambito della disciplina dei rifiuti: la novella dell'art. 183 del D.Lgs. n. 152/2006*, in riv. Ambiente e Sviluppo, n. 4/2011.

De Leonardis F. , *Green public procurement: from recommendation to obligation*, in International Journal of Public Administration, vol. 34/a.2011, f. 1-2.

De Leonardis F., *La disciplina dei rifiuti nell'ordinamento italiano: Report annuale 2011*, in ius publicum network review, Maggio 2011.

Di Lullo M. , *"Il rifiuto come bene: titolarità e gestione"*, in Rivista giuridica dell'ambiente, vol. 3-4/ a. 2001, p. 383-443.

Dell'Aquila C. , Perretti M. E. , Screpanti S. , *Obiettivo discarica zero*, in Cassa depositi e prestiti, Febbraio 2014.

Feliziani C. , *The impact of the Eu energy policy on member states legal orders:states to art and perspectives of renewable energy in Italy and in Great Britain*, in Review of European studies, vol. 5/a.2013, f. 2.

Gerardini F. , Ficco P, *La gestione dei rifiuti, il nuovo sistema dopo il “Decreto Ronchi”*, Edizioni ambiente, Milano, 1998.

Fari A. , Lombardo F. , *Appalti Verdi: i criteri ambientali nel diritto comunitario degli appalti pubblici*, il Sole 24 ore del 28 Agosto 2013.

Fimiani P. , *Produttore di rifiuti; la distinzione tra iniziale e secondario*, in riv. Rifiuti 09,165,2010.

Gallo P. , *Il modello organizzativo delle APEA per una governance territoriale eco-compatibile e competitiva*, in TECHNE. Journal of Technology for Architecture and Environment.

Gavasci R. , Pomi R. , *La gestione dei rifiuti*, in Treccani. it, 2010.

Geremei A. , *“autoproduttori”, se il rifiuto è di terzi la gestione è illecita*, in Rete ambiente: osservatorio di normativa ambientale.

Hahn R. W. , Stavins R. N. , *“Strumenti economici per la politica ambientale:il caso degli Stati Uniti”*, in Kennedy school of government, Harvard.

Holt J. , *The New, Soft Paternalism*, in The New York Times, 3 dicembre 2006

Imbesi M. G. , *Il valore sociale della mediazione ambientale*,in GIURETA Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente, Vol. X /a.2012.

Liakopoulos D. , Vita M. , *Eccezioni per la tutela dell’ambiente relative al processo e ai metodi produttivi entro il sistema dell’Organizzazione Mondiale per il Commercio*, in GIURETA, Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente, vol. IX/a. 2014.

Maglia S. , *Qual è il testo vigente dell’art. 188 T.U.A. sugli obblighi del produttore di rifiuti?*, in riv. Lexambiente, Maggio 2014.

Maglia S. , Taina M. , *Il trasporto transfrontaliero di rifiuti tra testo unico, Sistri e Direttiva 2008/98/CE*, in riv. Rifiuti.

Magri M. , *Rifiuto e sottoprodotto nell'epoca della prevenzione: una prospettiva di soft law*, in riv. Ambiente e Sviluppo , v. 10, f. 30, 2010.

Massaruto A. , *"Anche la green economy ha una parte marrone. La gestione dei rifiuti e l'utopia "rifiuti" zero"*, Università di Udine e IEFE, Università «Bocconi» di Milano, in riv. L'INDUSTRIA / n.s., a. XXXII, n. 2, Aprile-Giugno 2011.

Massaruto A. , *Municipal waste management as a local utility: Options for competition in an environmentally-regulated industry*, in Utilities Policy, vol. 15, n. 1/ a. 2007, Pag. 9-19.

Mazzagrecò D. , *Il principio comunitario "chi inquina paga" e i rifiuti in Italia*, rivista on line della fondazione RES, 4 Ottobre 2011.

Medugno M. , *Rifiuti come risorsa*, in riv. Lexambiente.it, 2012.

Motterlini M. , Canepa . , *Agire sui comportamenti per salvare l'ambiente: l'approccio cognitivo alla Green economy*, www.greenreport.it , 20 Dicembre 2013.

Napoletano E. , *I rifiuti come contenuto*, in riv. EQUILIBRI / a. IX, n. 1, aprile 2005.

Ogus A. , *The paradoxes of legal paternalism and how to resolve them*, in Legal Studies. The Journal of the society of legal Scholars, vol. 30. , I. 1, pag. 62e ss. , Marzo 2010.

Perna C. , *Principi della sostenibilità: analisi e considerazioni delle sue fasi* , in riv. Diritto e Diritti, ottobre 2010.

Pernice M. , Prosperoni M. , *Definizione giuridica di rifiuto e sua applicazione pratica, tra esigenze economiche e ambientali*, in riv, Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente, v. 12, f. 3, pag. 139-146, 2003.

Petrucci F. in *Principio del chi inquina paga presuppone danno ad ambiente*, in Reteambiente. it., osservatorio di normativa ambientale, 24 Settembre 2014.

Pierobon A. , *Rifiuti. Trattamento meccanico e gestione*, in Gazzetta enti locali, maggio 2012.

Porteurs A. , *Why energy from waste incineration is an essential component of environmentally responsible waste management*, in Waste Management, vol. 25 a. 2005, pp. 451-459.

Reisch A. L., Sunstein R., *Automatically green: Behavioral economics and environmental protection*, in Harvard Environmental Law Review, vol. 38/ a. 2014 pp. 128-158.

Röttgen D. , *Combustibili solidi secondari: le novità del d.lgs. 205/2010*, in Ambiente e sicurezza, 12, 1,71.

Stoerring D. , *Efficienza delle risorse e gestione dei rifiuti*, in Parlamento Europeo/Tutto sul Parlamento Europeo, Aprile 2014.

Tamburrino A. , *"I rifiuti tra fallimenti e utopie"*, in riv. Il Mulino, Marzo-Aprile vol. 2/2008, p. 244-247.

Tapetto G. , *Intermediazione e commercio di rifiuti. Nuove considerazioni alla luce della normativa vigente*, in riv. Lexambiente, Maggio 2013.

Giurisprudenza

Sent.18/12/1997, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL vs. Région Wallonne

Sent. 24/06/1998, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Tribunale (Sesta Sezione) Causa C-203/96, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e altri contro Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Lussemburgo, 1998.

Sent. 25/06/1998, causa 192/96, Corte di Giustizia Dell'Unione Europea.

Sent.23/06/2000 causa 209/98, Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Sent. 335/01 Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Sent. 505/02 Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Sent. 18/04/02, causa C-9/00. Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Sent. 7/09/04, causa C- 1/03, Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Sent. 477/04 TAR Lazio.

Sent.161/2005 Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Sent. n. 6443, 11/02/2008, Corte di Cassazione, Pen. Sez. III.

Sent. 11/11/2004, causa C-457/02, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Tribunale (Seconda Sezione).

Sent. 12/07 Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Sent. 41582/07 Corte di Cassazione Pen. sez. III.

Sent. 27187/2007, Suprema Corte di Cassazione, Sez. Un. Civile.

Sent. 24/05/2007 Corte di Giustizia dell'unione Europea, Tribunale (Prima Sezione) ,
Causa T-151/01 Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH contro
Commissione delle Comunità europee, Lussemburgo, 2007.

Sent. 18/12/07 Corte di Giustizia dell'Unione Europea, tribunale III sez.

Sent. 690/07 Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia in sede
Giurisdizionale.

Sent. n. 35235 del 12/09/2008, Corte di Cassazione Penale, sez. III.

Sent. 22/12/08, causa 283/07, Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Sent. 6443/08 Corte di Cassazione Penale, sez. III.

Sent. 10/09, Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Ord. 83/2008, Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Sent. 254/2009, Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Sent. 10711/09 Corte di Cassazione Pen. sez. III.

Sent. 8532/09 Consiglio di Stato sez. IV.

Sent. 249/09 Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Sent. 10/09, Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Sent. 8012/10 TAR Bologna.

Sent. 127/10 Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Sent. 35/2010, Corte Costituzionale della Repubblica Italiana

Sent. 127/2010, Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

Sent. 420/10, TAR Brescia.

Sent. 29516/11, Corte di Cassazione Pen. sez. III.

Sent. n. 34758 del 26/09/2011, Corte di Caasazione Penale, sez. III.

Ord. 556/2011, Consiglio di Stato, sez. V.

Sent. 22/03/11, Corte di Giustizia dell' Unione Europea, Tribunale(Seconda Sezione) causa T-419/03, Altstoff Recycling Austria AG, già Altstoff Recycling Austria AG e ARGEV.

Rel. n. III/03/2011, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Ruolo e del Massimario Servizio Penale, Roma, 2011.

Sent. 31/05/2011, n. 4915 TAR Lazio, Roma.

Sent. Verpackungsverwertungs- Gesellschaft mbH, contro Commissione europea, Lussemburgo, 2011.

Sent. n. 275, 02/11/2011, TAR Trentino Alto Adige ,sez I.

Sent. 07/03/13 , Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Tribunale(Seconda Sezione) causa C-358/11, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ymparistokeskuksen liikenne ja infrastruktuuri-vastualue contro Lapin luonnonsuojelupiiri ry.

Sent. 25716/14, Corte di Cassazione Pen. sez. III.

Sent. 43429/14, Corte di Cassazione Pen. sez. III.

Sent. 5242/14 , Consiglio di Stato sez. V.

Sent. n. 1346, del 05/09/ 014 Tar Veneto

Altri materiali

Amendola G, *Sottoprodotti: le prime sentenze e le prime elaborazioni della dottrina*, in www.industrieambiente.it, 2012.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n. 16835, I649-Produttori di pannelli truciolari in legno*, adunanza del 17/05/07.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n. 18381, C-9215-Veolia Propreté/ Bartin Recycling Group*, adunanza del 15/05/08.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n. 19814, I697-Riciclaggio delle batterie esauste*, adunanza del 29/04/09.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n. 20123, PS902-Dissipatori di rifiuti*, adunanza del 22/07/09.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n. 21942, PB385-Italcom-Ecm biodegradabili*, adunanza del 22/12/10

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n. 22212, I730-Gestione dei rifiuti cartacei-COMIECO*, adunanza del 16/03/11.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n. 23396, A433-Affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti solidi urbani nel comune di Messina*, adunanza del 14/03/12.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n. 24151, C11860-FCT holding azienda multiservizi di igiene ambientale Torino*, adunanza del 19/12/12.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n.24406, I765-Gare di gestione dei fanghi in Lombardia e Piemonte*, adunanza del 11/06/13.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n.24819, A444-Akron gestione rifiuti urbani a base cellulosica*, adunanza del 27/02/14.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *provvedimento n. 25057, IC 49-Mercato della Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani*, adunanza del 01/08/14.

Autorità per l'energia elettrica e il gas, delibera n.103 del 18 settembre 2003

Camera dei Deputati, *Documentazione di inizio legislatura: rifiuti*, in dati.camera.it, 2014.

Comitato Economico e Sociale Europeo, *parere del Comitato Economico e Sociale Europeo in merito alla proposta di direttiva del parlamento Europeo e Consiglio relativa ai rifiuti*, 24/02/06, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni : Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione. Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità* , Bruxelles, xxx COM 614, 2010.

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione Europea: EUROPA 20. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, Marzo, 2010.

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni: Verso un'economia circolare; programma per un'Europa a zero rifiuti*, Bruxelles, 02/07/14, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Commissione Europea, *Decisione del 01/04/05 che istituisce le modalità di controllo dell'osservanza degli obiettivi di reimpiego/recupero e di reimpiego/riciclaggio fissati nella va 2000/53/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai veicoli fuori uso. (Testo rilevanti ai fini del 2001/663/EC SEE)* , in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Commissione Europea, *Decisione del 30/04/09 che integra la definizione di rifiuto inerte ai fini dell'applicazione dell'art. 22, paragrafo 1, lettera f) della direttiva 2006/21/CE di Parlamento Europeo e Consiglio relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive*, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Commissione Europea, *Decisione del 03/05/05 che stabilisce le modalità per sorvegliare rispetto degli obblighi incombenti sugli stati membri e definisce i formati per la presentazione dei dati ai fini della direttiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo e Consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche*, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Commissione Europea, *Decisione relativa a procedimento ai sensi dell'art. 81 TCE e art. 53 SEE*, in Official Journal of the European Communities.

Commissione Europea, *2001/837/EC Decisione relativa a procedimento ai sensi dell'art. 81 TCE e art. 53 SEE*, in Official Journal of the European Communities.

Commissione Europea, *2002/252 EC avviso ai sensi dell'art. 19(3) Regolamento del Consiglio n. 17*, in Official Journal of the European Communities.

Commissione Europea, *FUTURE BRIEFS: Green Behaviour*, Ottobre 2012 n. 4.

Commissione Europea, *Regolamento(CE) 1013/2006 del Parlamento e del Consiglio Europeo relativo alla spedizione di rifiuti*, 14/06/06, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Commissione Europea, *Regolamento (CE) n. 1418/2007 relativo all'esportazione di alcuni rifiuti destinati al recupero, elencati nell'allegato III o IIIA del regolamento n. 1013/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, verso alcuni paesi ai quali non si applica la decisione OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti*, 29/11/07, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Commissione Europea, *Regolamento n. 309/2009 recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso scientifico e tecnico, degli allegati IIIA e IV del regolamento n.1013/2006 del Parlamento Europeo e Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti*, 15/04/09, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Commissione Europea, *Regolamento n. 333/2011 del Consiglio recante criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 31/03/11, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Commissione Europea, *Usa efficiente delle risorse? Si può, grazie a un modello d'affari innovativo*, in Piano d'azione per l'ecoinnovazione, 2012.

Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio Europeo del 16 e 17 Dicembre 2010*, in www.Lastrategiadilisonalazio.it.

Consiglio dell'Unione Europea, *Proposta di Puigarnau A. al Segretario Generale della Commissione europea Corsepius U.*, in Fascicolo interistituzionale 2014/0201 parlamento.it, 3 Luglio 2014.

ISPRA, *Rapporti2012/2014/ Rapporto rifiuti urbani ed. 2014*, in Isprambiente.gov.it.

OECD(Organisation for Economic Cooperation and Development), *Directorate for financial, fiscal, and enterprise affairs committee on competition law and policy, Competition in local services: solid waste management*, 2000.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), *Towards waste prevention performance indicators*, Paris 2004.

OECD, *Environmental performance reviews: Italy 2013*.

Piano regionale rifiuti 2014, in E-R Ambiente/Regione Emilia Romagna.

Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta.

Rangone N. , nella *relazione regolazione e scienze cognitive, atti dell Convegno Nudge: architettura delle scelte nelle politiche pubbliche*, svoltosi a Roma il 20 marzo 2012.

Rapporto 2012-2013: *ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio / Italiadecide*.

Ravazzi Douvan A. , Progetto Assistenza Tecnica al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per l'attuazione della Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile in: *Seminario I-Consumi sostenibili nella Strategia europea-Gli strumenti di mercato per la politica ambientale*, 2009 CEIDA, Roma.

Santi M. ,*Gli strumenti economici e la prevenzione dei rifiuti, dalle strategie comunitarie alla normativa nazionale. Due ambiti di azione per Regioni ed Enti Locali: l'eco-tassa sulle discariche e la tariffa di gestione rifiuti*. , in *Comunisostenibili.it*.

Senato della Repubblica, “*risoluzione della 13^a commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali)*” sen. Dalla Zuanna G., in Doc. XXIV n. 24, 2014.

Travaglini V., *Economia ed ecologia / Società italiana degli economisti*, Atti della 14^a Riunione scientifica tenuta a Roma nel 1973. Milano, Giuffrè, 1975.

