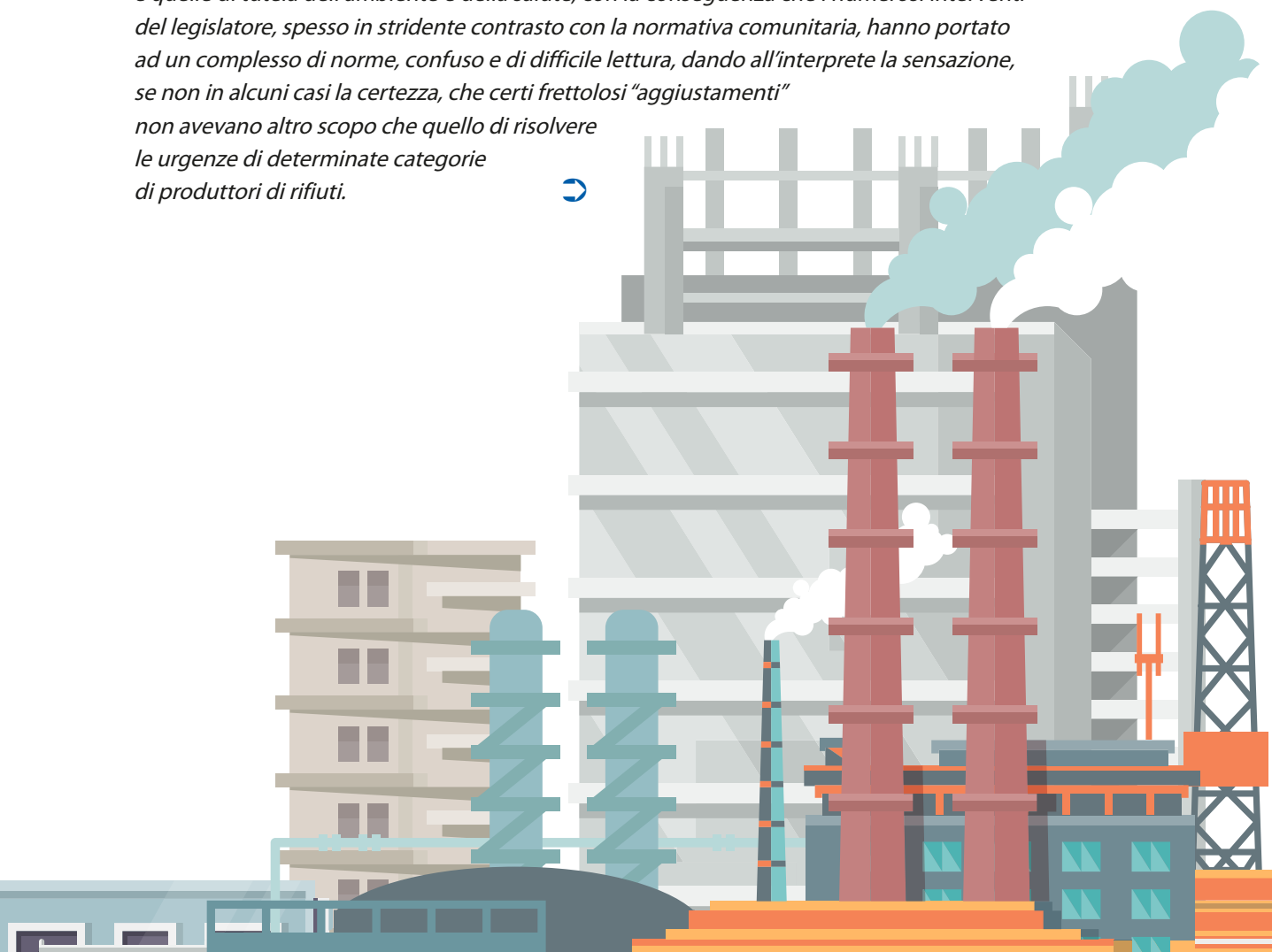
La normativa italiana sui rifiuti
Una *storia* lunga 37 anni

Enrico Cappella
Consulente DGSA ed esperto rifiuti pericolosi - http://www.dgsaconsulenze.com

La continua evoluzione della normativa in merito alla corretta gestione dei rifiuti, impone oggi di seguire precise procedure amministrative, che risultano molto impegnative e complesse per le aziende ma al tempo stesso permettono agli organi preposti di controllare tutte le diverse fasi della gestione dei rifiuti dalla produzione allo smaltimento e/o il recupero. La materia vanta una storia lunga e articolata, iniziata nei primi anni '80 e caratterizzata sempre dalla frenetica ricerca di un equilibrio, peraltro mai trovato, tra le esigenze della produzione e quelle di tutela dell'ambiente e della salute, con la conseguenza che i numerosi interventi del legislatore, spesso in stridente contrasto con la normativa comunitaria, hanno portato ad un complesso di norme, confuso e di difficile lettura, dando all'interprete la sensazione, se non in alcuni casi la certezza, che certi frettolosi "aggiustamenti" non avevano altro scopo che quello di risolvere le urgenze di determinate categorie di produttori di rifiuti.



La storia di cui stiamo per parlare, cercando di tratteggiarne i principali passaggi, è legata molto anche alle vicende normative comunitarie, visto che in primis la nostra Carta Costituzionale all'art. 117 statuisce che *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".*

Il vuoto normativo e il caso 'ICMESA'

Sono passati ben 37 anni dal lontano 1982, anno in cui entrava in vigore in Italia la prima norma specifica e organica per la gestione dei rifiuti, il DPR 915/82[1] …e prima? Il nulla o quasi!
Possiamo però citare, per onore di cronaca, la Legge 366/41 in quanto prima legge italiana a disciplinare i rifiuti che prendeva in considerazione esclusivamente i rifiuti provenienti dalle abitazioni civili[2] .
In seguito, a partire dagli anni '60, per contrastare i primi gravi fenomeni di inquinamento che si verificarono, i giudici, non avendo gli strumenti appropriati, iniziavano ad utilizzare estensivamente alcune norme del Codice Civile e Penale, in particolare due articoli, utilizzati contro gli episodi di inquinamento acustico, atmosferico, idrico e elettromagnetico: l'art. 844 C.C. (immissioni) e l'art. 674 C.P. (getto pericoloso di cose).

Ricordiamo come momento determinante in questa fase storica, uno degli incidenti più gravi della storia italiana avvenuto il 10 luglio 1976 nell'azienda ICMESA di Meda (MI), che causò la fuoriuscita e la dispersione di una nube di diossina (TCDD)[3], una sostanza chimica fra le più tossiche, investendo una vasta area di terreni dei comuni limitrofi della bassa Brianza, in particolare quello di Seveso. Ciò contribuì a cambiare lo stato delle cose e produsse come primo risultato la famosa 'Direttiva Seveso' [4] arrivata oggi, dopo diverse modifiche, alla versione "Seveso III (direttiva 2012/18/UE)".
Infine, solo nel 1986 la CEE, con l'Atto Unico Europeo (AUE), inserisce nel Trattato di Roma (il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea) dei nuovi principi che faranno da guida alle future scelte comunitarie in tema ambientale[5].

La prima regolamentazione: Il DPR 915/82

La prima forma di regolamentazione della materia arriva con il già citato DPR 915/82 e successive modifiche che recepiva le Direttive CEE nr. 75/442, 76/403 e 78/319. Tale norma, incentrata sul concetto di smaltimento del rifiuto, classificava i rifiuti in urbani, speciali e tossico/nocivi introducendo, all'art 18, il formulario di identificazione del rifiuto (FIR) come documento di trasporto.
Particolarmente significativo e illuminante nel periodo successivo all'emanazione di questo Decreto è il reiterato ricorso ai decreti-legge (diciotto in tre soli anni, senza conversione in legge) a cui avrebbe posto fine la nota sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 della Corte Costituzionale[6] . Il tutto solo per cercare di sottrarre quanti più scarti possibile all'applicazione della nuova disciplina!!

Il Decreto 'Ronchi'

Devono passare, quindi, diversi anni perché si arrivi al famoso "Decreto Ronchi " [7] e cioè il D.Lgs. 22/1997 che recepiva le Direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE e che rappresenta il primo tentativo organico di razionalizzazione dell'intera disciplina anche se più volte modificato in modo significativo (negativo) attraverso il D.Lgs. 339/1997 e la Legge 426/1998.

Secondo i dati forniti da ISPRA, alla fine degli anni '90 la gestione dei rifiuti in Italia è inefficace e confusa. Basti pensare che la raccolta differenziata si attesta al di sotto del 9% e l'80% dei rifiuti solidi urbani (21,3 MTon) viene smaltito ancora in discarica.

La nuova norma segna sicuramente un cambio di passo rispetto alla situazione preesistente anche dal punto di vista normativo, ponendo fine ad un caotico e confuso interventismo normativo con grave pregiudizio al principio della certezza del diritto.
Tra i meriti di questo Decreto c'è sicuramente quello di aver creato un sistema di raccolta e riciclo dei rifiuti, regolato dal consorzio unico CONAI[8] e dai vari consorzi di filiera (COREPLA, COMIECO, RICREA, CIAL, RILEGNO, COREVE). Fin da subito, l'obiettivo di questo nuovo sistema di consorzi, è quello di collaborare con i comuni per ottimizzare il conferimento e lo smaltimento degli scarti.
Più di vent'anni fa il Decreto Ronchi apre una nuova strada, con misure essenziali e necessarie, per la moderna gestione dei rifiuti e a detta del padre di quella norma: "Con quella riforma scegliemmo di anticipare, non senza difficoltà, gli indirizzi europei sulla gestione dei rifiuti, assegnando una netta priorità al riciclo rispetto al largamente prevalente smaltimento in discarica e all'incenerimento di massa. Quella riforma ha consentito di far decollare l'industria verde del riciclo dei rifiuti"[9] .

Il 'Codice ambientale'

Con lo scopo dichiarato di porre mano alla oramai corposa legislazione ambientale rendendola più organica e razionale, viene successivamente promulgata la Legge 15 dicembre 2004, n. 308 avente ad oggetto la "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione". Si è trattato, in realtà, di una vera e propria delega "in bianco" che, suscitato un nutrito (e giustificato) numero di critiche, spalancava le porte al Testo Unico Ambientale (TUA), ovvero il famosissimo D.lgs, 152/2006[10], pomposamente e ingiustificatamente denominato 'Codice Ambientale', attualmente in vigore.
L'iter che portò al nuovo complesso di norme fu molto travagliato, e infatti l'accoglienza riservatagli non fu per nulla amichevole. Rende chiaramente l'idea di questa affermazione, il giudizio espresso dal Presidente della Conferenza delle Regioni, il quale dichiara "... non solo gli ambientalisti ed i gruppi sociali, ma le stesse istituzioni sono state messe ai margini.

ORIGINALE FORMULAZIONE DEL TUA

Il TUA, nella sua originale formulazione, è suddiviso in sei parti:

Parte prima	Disposizioni comuni
Parte seconda	VAS/VIA/IPPC
Parte terza	Difesa del suolo/tutela acque e gestione risorse idriche
Parte quarta	Gestione rifiuti/bonifica siti inquinati
Parte quinta	Tutela aria e riduzione emissioni in atmosfera
Parte sesta	Tutela risarcitoria contro i danni

L'allegato di 420 pagine contenente numeri ed indici, ossia la sostanza, è stato trasmesso alle Regioni il 7 dicembre per ottenere il parere il 15: in assenza di quello spirito di "leale collaborazione" che ci deve essere fra le istituzioni.
Tra le tante riserve di merito ne cito alcune: la volontà di far uscire dal ciclo dei rifiuti una parte di lavorazioni e di farlo per lo più con intese dirette tra produttori e Ministero rischia di provocare ulteriori problemi sul territorio ..."

In questo contesto nasce, dunque, il "codex" lasciando presagire successivi e inevitabili interventi correttivi nonché approfonditi esami da parte della Corte Costituzionale e della giuri¬sprudenza nazionale e comunitaria.
Le finalità, dichiarate espressamente all'art. 2, sono la "promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzarsi attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali".

La parte quarta disciplina la gestione dei rifiuti conformemente ai principi di precauzione, prevenzione, proporzionalità, 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, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario 'chi inquina paga'. La nuova normativa che nelle intenzioni vuole apparire come un significativo intervento migliorativo alla disciplina in essere invece presenta numerosi errori e contraddizioni che solo in parte verranno colmati successivamente prima con il D.Lgs. 4/2008 (noto come correttivo al D.Lgs 152/2006) e in seguito con il famoso D.Lgs. 205/2010 di recepimento della Direttiva 2008/98/CE.
Il T.U.A. prevedeva e prevede, infine, la realizzazione di un numero considerevole di "decreti attuativi", per rendere operativi ed efficaci gli istituti e i principi contenuti nel D.Lgs. 152/06. In realtà in questi anni sono stati ben pochi i decreti emanati, rendendo in parte inefficaci molti importanti istituti previsti nel decreto.

Il dopo 'codice'…

In questi anni il T.U.A. non solo ha subito decine di modifiche (le principali nelle parti II, IV e V) ma addirittura sono state aggiunte altre due parti, la V bis ("Disposizioni per particolari installazioni") e la VI bis ("Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale"), inserita nel 2015 dalla Legge 68/2015[11] sugli ecoreati.
La stessa Legge è andata a modificare il nostro Codice Penale introducendo le fattispecie degli ecoreati agli articoli da 452 bis a 452 terdecies. (Cfr. art. 1 – Legge 68/2015).
Tra i numerosi e importanti interventi normativi modificativi che si sono susseguiti sono sicuramente da ricordare, in modo sicuramente non esaustivo, la già menzionata Legge 68/2015, la Legge 125/2015[12] che ha modificato le definizioni esistenti di deposito temporaneo e di produttore del rifiuto portando importanti variazioni anche alla classificazione dei rifiuti eco-tossici, la Legge 123/2017[13] in merito alla classificazione dei rifiuti pericolosi e per arrivare ai nostri giorni la Legge 11 febbraio 2019, n.12[14] di conversione dell'ormai famoso Decreto "Semplificazioni" con il quale è definitivamente calato il sipario sul tanto discusso sistema SISTRI[15] che ha presentato nel tempo notevoli criticità applicative.
Anche il legislatore europeo si è dato da fare nel tempo e citiamo a puro titolo esemplificativo il Regolamento UE 1357/2014[16] sulla classificazione rifiuti pericolosi, il nuovo EER - Elenco Europeo dei Rifiuti (List of wastes) pubblicato con la Decisione 2014/955/Ue[17] entrata in vigore il 1° giugno 2015 e la Direttiva 997/2017[18] sui criteri di classificazione dei rifiuti ecotossici.
La giurisprudenza europea, per ultimo, non è stata certo a guardare facendo in passato e tutt'ora la sua parte.
Come non segnalare, ad esempio, l'ultima sentenza[19] della Corte Europea di Giustizia in risposta ad un grande problema fino a qui irrisolto e cioè la classificazione dei rifiuti con codice "a specchio" di cui molto si continua a parlare?

Il presente: cosa succede dopo il SISTRI?

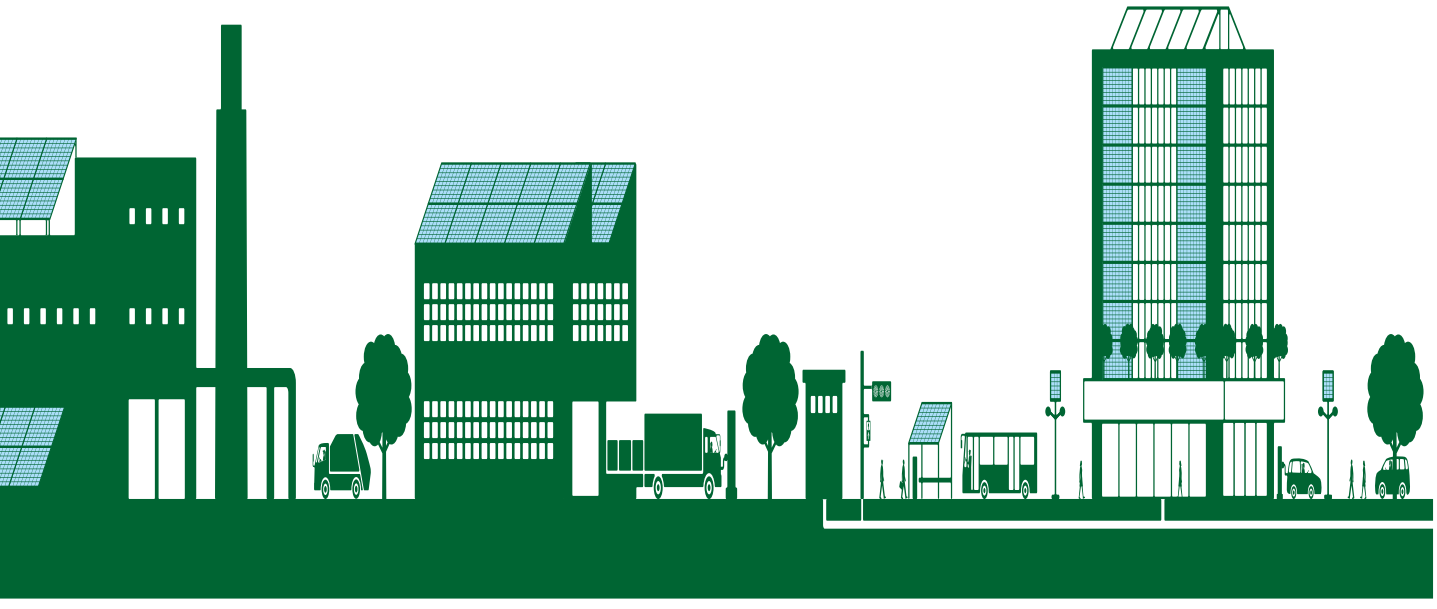
Il presente ci parla di un nuovo "registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti" (in sostituzione del vecchio SISTRI) istituito con Legge 11 febbraio 2019 nr. 12 che ha convertito il famoso "Decreto Semplificazione" di fine 2018 e gestito direttamente dal Ministero dell'ambiente del quale però attendiamo ancora il Decreto attuativo.
Un SISTRI 2? Staremo a vedere ma qualche dubbio lo abbiamo!
Molti altri problemi rimangono però in attesa di una soluzione; un esempio per tutti: la gestione degli EoW (End of Waste)[20] sul quale di recente si espressa anche la Corte di Giustizia Europea.

Il futuro si chiama "circular economy"

Un futuro oramai non tanto lontano ci fa intravedere invece un nuovo modo di concepire e gestire i rifiuti. Stiamo parlando della cosiddetta "circular economy" [21] che muove i suoi primi passi con le nuove Direttive emanate in sede UE il 30 maggio 2018 e in vigore dal 4 luglio 2018 e in particolare:

- Direttiva 2018/849/UE che modifica le Direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).
- Direttiva 2018/850/UE che modifica la Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.
- Direttiva 2018/851/UE che modifica la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.
- Direttiva 2018/852/UE che modifica la Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Ogni stato membro dovrà recepire questo nuovo 'pacchetto' di norme entro e non oltre il 5 luglio 2020. Tra gli obiettivi dichiarati vi è il riciclaggio entro il 2025 per almeno il 55% dei rifiuti urbani (60% entro il 2030 e 65% entro il 2035), mentre si frena lo smaltimento in discarica (fino a un massimo del 10% entro il 2035). Il 65% degli imballaggi dovrà essere riciclato entro il 2025 e il 70% entro il 2030. I rifiuti tessili e i rifiuti pericolosi delle famiglie dovranno essere raccolti separatamente dal 2025, mentre entro il 2024 i rifiuti biodegradabili dovranno anche essere raccolti separatamente o riciclati a casa attraverso il compostaggio.
È in discussione al Senato, in questo momento, la Legge di delegazione europea 2018 che individua i principi e i criteri direttivi per la concessione al Governo della delega per il recepimento delle quattro Direttive del "pacchetto economia circolare".



Conclusioni

In questo breve excursus storico, abbiamo visto come la normativa sui rifiuti continui a subire integrazioni e modifiche nel tempo. Un lavoro senza fine!
Oggi, dopo oltre vent'anni dal Decreto Ronchi, tutti scoprono il concetto di valore del rifiuto. Lo scarto ora assume una connotazione positiva.
Basterà questo a far cambiare le cose?
Molte speranze sono ora riposte nelle regole alla base dell'"economia circolare" ma voglio qui citare il bel titolo di un editoriale autorevole: "Economia circolare: difficile realizzarla se non si (ri)comincia ad essere, semplicemente, intelligenti". [22]
Come giustamente è stato detto, il vero problema non è la raccolta differenziata (circa 30 milioni di tonnellate) ma la gestione delle oltre 135 milioni di tonnellate di rifiuti speciali (tra i quali i pericolosi)!
Speriamo quindi di ritornare ad essere "intelligenti" ed arrivare finalmente, in un prossimo futuro, ad una razionalizzazione ed efficienza del sistema in favore di un ambiente migliore come proclamato da più parti. Bisogna farlo per le prossime generazioni, per i nostri figli!

NOTE

1 Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 - Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 dicembre 1982 (n. 343).
2 Legge 20 marzo 1941, nr. 366 -Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.
3 2,3,7,8-tetraclorodibenzo-p-diossina - C12H4Cl4O2 (la più tossica in assoluto di tutte le forme di diossina esistenti).
4 Direttiva 82/501/CEE del 24 giugno 1982, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.
5 L'Atto aggiunge tre nuovi articoli (articolo 130R, 130S e 130T del trattato CE), i quali consentono alla Comunità "di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana, di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali". Viene precisato che la Comunità interviene in materia ambientale solo nella misura in cui un'azione può essere realizzata meglio a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri (Principio di sussidiarietà).
6 Cfr. Sentenza 360/1996 – Consulta.
1 http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0360s-96.html
7 Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 - Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 febbraio 1997 (n. 38 - Supplemento Ordinario n. 33).
8 CONAI (COnsorzio NAzionale Imballaggi) è un Consorzio privato senza fini di lucro che costituisce in Italia lo strumento attraverso il quale i produttori e gli utilizzatori di imballaggi garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio previsti dalla legge. Esso rappresenta un efficace sistema per il recupero, il riciclo e la valorizzazione dei materiali di imballaggio di acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro.
Edo Ronchi – Fondazione per lo sviluppo sostenibile (2017)
9 https://www.fondazionesvilupposostenibile.org/venti-anni-d-lgs-22-cambiato-pianeta-rifiuti-italia/
10 Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152- "Norme in materia ambientale" – Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96.
11 Legge 22 maggio 2015, nr. 68 – "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"
12 Pubblicato in GU Serie Generale nr. 122 del 28/05/2015.
13 Legge 6 agosto 2015, nr. 125 – "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali" - Pubblicato in GU Serie Generale nr. 188 del 14/08/2015 – Supplemento Ordinario nr. 49.

segue note

segue note

14 Legge 3 agosto 2017, nr. 123 – "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno" – Pubblicato in GU Serie Generale nr. 188 del 12/08/2017 dove tra l'altro si legge: "La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonché nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017".

15 Legge 11 febbraio 2019, n. 12 – "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione" – Pubblicato in GU Serie Generale nr. 36 del 12/02/2019.

16 Sistri - Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti entrato in vigore a fine 2010 a seguito del D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 e costato complessivamente alle aziende ben 141 milioni di euro.

17 Regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, che sostituisce l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

18 Decisione della Commissione, del 18 dicembre 2014, che modifica la decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

19 Regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017, che modifica l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico».

20 Sentenza CEG 28 marzo 2019 in cause riunite da C 487/17 a C 489/17.

21 Vedi anche "I rifiuti con codice 'a specchio' dopo la sentenza della Corte di Giustizia Europea: Un'analisi" di E. Cappella in Sicuromnia – EPC editore, aprile 2019.

22 La disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto (EoW – End of Waste) è contenuta nell'art. 184-ter del D.Lgs. 152/2006.

23 Secondo la definizione della Ellen MacArthur Foundation economia circolare «è un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera». L'economia circolare è dunque un sistema economico pianificato per riutilizzare i materiali in successivi cicli produttivi, riducendo al massimo gli sprechi.

24 P. Ficco – Rivista rifiuti: editoriale al numero 11/12 (Dicembre 2018)