

IL REGOLAMENTO RELATIVO ALLA SPEDIZIONE DEI RIFIUTI

(L'art. 28, Reg. (CE) n. 1013/2006, come modificato dal nuovo Reg. n. 1379/2007)

Parte I

Il disaccordo degli Stati membri in merito alla classificazione dei rifiuti

1. Delimitazione delle tematiche.
2. Le novità del Regolamento n. 1013: l'art. 28.
 - 2.1. Il regime di spedizione e recupero dei rifiuti appartenenti alla lista verde.
3. La portata generale dell'art. 28 e l'oggetto del disaccordo nella classificazione del materiale: prime riflessioni.
 - 3.1. I soggetti e il contenuto del disaccordo.
 - 3.2. La situazione presupposta dell'art. 28 e l'origine del disaccordo: incertezze e dubbi sulla qualificazione di determinati materiali come "rifiuti o non rifiuti".

Parte II

La nozione di rifiuto (e non rifiuto) nei più recenti orientamenti della C.G.C.E. e della Commissione

- 3.2.1. Le più avanzate "aperture" della Corte di Giustizia U.E.
- 3.2.2. Importanti "conferme" della Commissione CE.
- 3.3. Prime conclusioni sull'applicabilità dell'art. 28, con riferimento alla fattispecie dell'importatore di materiale da considerare m.p.s. per la legge italiana.
4. La fattispecie tipica dell'art. 28, comma 1.
 - 4.1. Approfondimenti su: l'apparente prevalenza del diritto interno; la sua conformità al diritto internazionale; luogo e momento di applicazione del diritto interno; il significato proprio del termine "trattare" (il rifiuto); il regime amministrativo del recupero del rifiuto e del riutilizzo delle m.p.s.; il documento di spedizione (rinvio).

Parte III

Sulla conformità - all'ordinamento comunitario - della normativa italiana relativa alla definizione di rifiuto

5. La vigente normativa interna sulle m.p.s. e sottoprodotti: prime verifiche della sua conformità al diritto comunitario, prima e dopo il d. lgs. n. 4/2008.

5.1. I requisiti richiesti per le m.p.s. dalla legge nazionale, sono conformi all'ordinamento comunitario (in quanto desunti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia).

5.2. Recenti contestazioni della Commissione U.E.

5.3. Normativa interna e Corte di Giustizia U.E.

5.3.1. Ancora sulla condizione di conformità, al diritto comunitario, della norma interna.

5.4. Sull'efficacia vincolante delle direttive comunitarie ambientali nei confronti degli operatori, la P.A. e l'Autorità giudiziaria.

Parte IV

Criteri di applicazione dell'art. 28 e di compilazione dell'Allegato VII (come novellato), relativo alle informazioni che accompagnano le spedizioni dei rifiuti ex art. 3, parr. 2 e 4.

6. Procedure da seguire per dare applicazione all'art. 28, comma primo.

6.1. Analisi e proposte di interventi correttivi o integrativi.

7. Risposta alle tematiche esaminate.

Parte I

Il disaccordo degli Stati membri in merito alla classificazione dei rifiuti

1. Delimitazione delle tematiche.

Fra le tante e complesse tematiche poste dall'art. 28, del Regolamento n. 1013/2006, relativo alla spedizione di rifiuti (come modificato dal nuovo Reg. n. 1379/2007), dal contenuto precettivo affatto nuovo e, per molti profili, inquietante... (in ordine al disaccordo degli Stati membri sulla nozione di rifiuto), intendo esaminare, nella presente nota, *due vicende* centrali e specifiche - cui la nuova disposizione si indirizza, con lo scopo di fornirne un'apposita disciplina - come di seguito connotate.

Si considererà, in particolare, il caso dell'importazione, in Italia, di *rifiuti classificati in lista verde*, nell'ambito dell'U.E. o dell'OCSE (in particolare, **carta da macero e materiale ferrosi e non ferrosi**), rispetto ai quali si manifesti un disaccordo fra le parti (di spedizione e destinazione) afferente la loro *qualificazione giuridica*. Più specificamente: allorché il materiale, oggetto di spedizione, venga considerato "materia prima secondaria", in base alla legislazione dell'importatore italiano e "rifiuto" dallo Stato esportatore.

Sotto il profilo giuridico si intende verificare la concreta applicabilità, a tale vicenda, della disciplina prevista dal paragrafo 1, seconda parte, dell'art. 28 cit., del seguente tenore:

- " *Se le autorità competenti di spedizione e destinazione **non si accordano in merito alla classificazione dei materiali come rifiuti o no, detti materiali sono trattati***

come rifiuti. Ciò avviene fatto salvo **il diritto del paese di destinazione** di trattare i materiali spediti, dopo il loro arrivo, **conformemente alla legislazione nazionale**, allorché tale legislazione è **conforme** alla normativa comunitaria o al diritto internazionale”), facendo notare, fin da ora, che le prescrizioni dettate dal Regolamento, sulle modalità di compilazione ed utilizzo della *documentazione ivi prevista, sub All. VII*, di natura contrattuale e con finalità probatorie, non contemplano, del tutto inesplicabilmente, questa specifica ipotesi.

Con una avvertenza preliminare: che le norme del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, c.d. Testo Unico in materia ambientale, evocate nel corso dell'indagine, sono state, da ultimo, modificate dal decreto legislativo **16 gennaio 2008, n. 4** (contenente “*Ulteriori Disposizioni correttive e integrative del d. lgs. n. 152/2008*”, in Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 24 del 29.1.2008 – Serie generale), soprattutto con riferimento alla abrogazione, da parte del suo **art. 2, comma 20**, delle previsioni dell'art. 183, *comma lett u), nn. 1 e 2*, riguardanti la definizione di “materia prima secondaria” per attività siderurgiche e metallurgiche, con riferimento ai “materiali ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero completo (n. 1) nonché ai “rottami o scarti di lavorazioni industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo” (n. 2).

Si consideri, altresì, la sostituzione (ex art. 2, comma 18) dell'**art. 181**, titolato “**recupero dei rifiuti**”, con un nuovo articolo il quale, fra l'altro, non contiene più i precedenti *commi 6 e 13*, rispettivamente **sulle materie prime secondarie** derivanti da attività di recupero e sulle m. p. s., combustibili o sottoprodotti che già presentino dette caratteristiche, senza operazioni di trasformazione.

Dette definizioni, infatti, vengono riformulate e modificate dall'**art. 181-bis**, (introdotto dall'art. 2, comma 18-bis, del decreto) in termini di “materie, sostanze e prodotti secondari...che siano prodotti da una operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti”, a certe condizioni predeterminate.

Ai fini del successivo sviluppo delle argomentazioni svolte e delle conclusioni assunte nella presente indagine, merita evidenziare, comunque, che:

I) il decreto correttivo *de quo* ha **conservato la nozione di sottoprodotto**, ai sensi dell'art. 183, nella nuova versione, **ex comma 1, lett. p.**, del seguente tenore:

a) sono sottoprodotti le sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a);

b) purché soddisfino tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni:

- 1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione;
- 2) il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito;
- 3) soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati;

- 4) non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione;
- 5) abbiano un valore economico di mercato.

II) Tale nozione, si distingue concettualmente e quindi si contrappone a quella di **“materie, sostanze e prodotti secondari”**, di cui al nuovo **articolo 181-bis** (cui rinvia la lett. q) del comma 1, dell’art. 183, novellato, per conservare la precedente formulazione di “materia prima secondaria”), in quanto, mentre questi ultimi derivano sempre e comunque da operazioni di riutilizzo, di riciclo e di recupero dei rifiuti - cioè da una attività di gestione del rifiuto per trasformarlo, sul piano merceologico e giuridico, in **m.s.p.s.** (salvo a rilevare che risulta del tutto incoerente, logicamente e giuridicamente, accostare l’attività di “recupero” a quella di “riciclo e riutilizzo”, visto che, per tali due ultime attività, non si dà un trattamento recuperatorio ma una semplice *reintroduzione della sostanza nel ciclo produttivo di provenienza* ovvero una *utilizzazione ripetuta dello stesso*) - nel caso del **sottoprodotto**, il legislatore postula, in linea di *principio, ma anche in sede definitoria*, che la sostanza o il materiale **non sia qualificato rifiuto sin dall’origine** (cioè fin dal suo formarsi). Ciò perché il suo produttore “non intende disfarsene, ai sensi dell’art. 183, comma 1, lett. a), nella contestuale ricorrenza delle condizioni indicate sopra (merita peraltro sottolineare ,.

III) Anche in mancanza, pertanto, delle specifiche disposizioni richiamate, del T.U. ambientale del 2006 - a seguito della loro abrogazione ad opera del decreto correttivo 4/08 - **le valutazioni ed i suggerimenti finali**, assunti dalla presente nota, **possono essere tenuti fermi** ove si dimostri, per es., che la carta da macero ovvero i materiali ferrosi e non ferrosi, sia che vengano sottoposti ad operazioni di recupero, riciclo, riutilizzo, **ex art. 181-bis**, sia che risultino utilizzabili e di fatto utilizzati *tal quali*, nella ricorrenza delle condizioni di cui all’art. **183, comma 1, lett. p)**, assumono, nel caso concreto, la qualifica rispettiva di “materia, sostanza, prodotto secondario” ovvero di **“sottoprodotti”**, anche alla luce della legislazione sopravvenuta del 2008.

Un’ultima notazione si impone: l’art. 181-bis sulle “materie, sostanze e prodotti secondari, prevede, al **suo comma 3**, che:

- “Sino all’emanazione del decreto di cui al comma 2 continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269.

Mentre, nel suo comma 4, dispone:

- “Nelle more dell’adozione del decreto di cui all’art. 181-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, comma 2, continua ad applicarsi *la circolare del Ministero dell’ambiente 28 giugno 1999*, prot. n° 3402/V/MIN.

Risultano, infine, formalmente abrogati i commi 27 e 28 della legge delega n. 308/2004, ma il comma 46, dell’art. 2, del decreto 4/2008, nell’introdurre il comma 6-bis dell’art. 265 T.U. ambientale, dispone testualmente:

“ I soggetti che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, svolgono attività di recupero di **rottami ferrosi e non ferrosi** che erano da considerarsi escluse dal campo di applicazione della parte quarta del medesimo decreto n. 152 del 2006

possono proseguire le attività di gestione in essere alle condizioni di cui alle disposizioni previgenti fino al rilascio o al diniego delle autorizzazioni necessarie allo svolgimento di dette attività nel nuovo regime. Le relative istanze di autorizzazione o iscrizione sono presentate entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

In conclusione, andrà tenuto conto dell'accennato “**regime transitorio**”, per tutto il tempo in cui si prolungherà la prevista “transitorietà”.....

2. Le novità del Regolamento n. 1013: l'art. 28.

Prima di esaminare, *ex professo*, il contenuto proprio dell'art. 28, è necessario fornire qualche cenno generale sulle *caratteristiche* del nuovo Regolamento solo in quanto strettamente funzionali alla comprensione del contesto normativo in cui quel disposto si inserisce.

Con l'avvertenza preliminare che il Regolamento 1013/2006, è stato, di recente, modificato, limitatamente ai suoi allegati I A, I B, **VII** ed VIII, dal nuovo Regolamento (CE) N. 1379/2007 della Commissione, del 26 novembre 2007, pubblicato nella G.U.C.E. del 29.11.2007 ed entrato in vigore il 30 novembre successivo (le modifiche dell'**allegato VII** riguardano esclusivamente **le caselle 3 e 14** delle “informazioni che devono accompagnare le spedizioni dei rifiuti” e si limitano alla **sostituzione delle unità di misura** già espresse in “kg” e “litro” con le corrispondenti unità di misura indicate in “**tonnellate (Mg)**” e “**m3**” (metri cubi).

Esso, sostituisce, abrogandolo, il regolamento 259/93 CEE (sulla sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio), ex art. 61, par. 1, con decorrenza **12 luglio scorso**, senza peraltro prevedere **una disciplina transitoria**, sempre opportuna, quando non necessaria, nel passaggio fra il vecchio e il nuovo regime.

Tale immediatezza di efficacia, con l'indicato decorso, si presenta ancora più problematica e difficoltosa, ove si considerino **le tante e rilevanti novità del vigente provvedimento** – fra cui va annoverato proprio il nuovo art. 28 il cui dettato contiene previsioni ignote alla disciplina abrogata e **la sua efficacia immediata** negli ordinamenti interni dei paesi membri dell'U.E., in ragione della natura di fonte di produzione del diritto comunitario con “... *portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri*”, senza necessità di alcun atto di trasposizione, ai sensi dell'art. 249 del Trattato (già art. 189).

In altre parole, le sue disposizioni risultano **vigenti e vincolanti** direttamente le persone fisiche e giuridiche (imprese, società, associazioni, ecc.) degli Stati stessi, con *effetto sostitutivo*, altresì, di altri atti, dipendenti e/o connessi al regolamento 259/93, in forza dello stesso art. 61 cit.

In tal senso merita ricordare l'abrogazione, fra l'altro, con la stessa decorrenza, **della decisione 94/774/CE** (relativa al documento di accompagnamento standard dei rifiuti) e **della decisione 1999/412/CE**, a partire dal 1° gennaio 2008 (afferente il questionario che gli Stati dovevano compilare per riferire all'UE sugli obblighi posti dal precedente, ex 259/93).

Fra le altre novità, occorre altresì evidenziare, ai nostri fini:

1) il rinvio, in tema di definizione dei rifiuti, alla nuova direttiva CE (v. art. 2: “rifiuti: i rifiuti, quali definiti dall’articolo 1, paragrafo 1 lettera a) della direttiva 2006/12/CE”), la quale ultima, peraltro, non muta, **anzi riproduce, l’art. 1, lett. a) della direttiva 91/156 CEE** che attribuisce, come risaputo, tale qualifica a “... qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell’allegato I e di cui il detentore di disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi”.

Tale sottolineatura assume una significativa importanza, *in sede di interpretazione ed applicazione dell’art. 28*, non tanto perché questo rinvio **conferma** che la fonte regolamentare (e le sottese procedure di adozione) **resta inidonea** (si direbbe “incompetente”) ad adottare e/o modificare il concetto di “rifiuto”, riservato, per molteplici e note ragioni di politica legislativa, alla “direttiva comunitaria” (la quale, per sua natura, ha minore impatto negli ordinamenti interni, richiedendo una normativa nazionale di attuazione e *di adeguamento*).

Ma, soprattutto, in quanto il permanere dell’identità della nozione giuridica di rifiuto – nel trapasso dalla direttiva del ’91 a quella del 2006¹ - *consente di recuperare gli esiti più recenti e rilevanti di quella giurisprudenza*, comunitaria e nazionale, che si è pronunciata – e consolidata – sulla distinzione tra rifiuto e non rifiuto.

Mi riferisco, in specie, alla individuazione e riconoscimento delle “**materie prime secondarie**” e dei “**sottoprodotti**” (nell’ambito dei residui produttivi) desunta dalla normativa comunitaria e nazionale (ove tali ultime categorie, come per es. in Italia, sono state normativamente formalizzate, v. oltre) secondo una differenziazione e classificazione che, come si vedrà, risulta *ipotizzata, e posta a base, dal par. 1, prima parte, dell’art. 28*, in oggetto;

¹ In attesa che essa venga modificata, seguendo le procedure previste dalla stessa direttiva, si ipotizza entro la fine del 2008. Nella proposta di direttiva, oggetto dell’accordo politico raggiunto dal Consiglio CE il 27 giugno 2007, è stato inserito l’art. 3 *bis*, sui “**Sottoprodotti**”, del seguente tenore: “1 Una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione, il cui obiettivo primario non è la produzione di tal articolo, *può non essere considerato un rifiuto* ai sensi dell’articolo 3, lettera a) bensì un **sottoprodotto** soltanto se sono soddisfatte le seguenti condizioni: a) è certo che la sostanza od oggetto sarà ulteriormente utilizzato; b) la sostanza od oggetto *può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale*; c) la sostanza od oggetto è *prodotto come parte integrante di un processo di produzione* e d) l’ulteriore utilizzo è *legale*, ossia la sostanza od 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*”. “2 Sulla base delle condizioni previste al paragrafo 1 possono essere adottate misure per stabilire *i criteri da soddisfare* affinché sostanze o oggetti specifici siano *considerati sottoprodotti e non rifiuti* ai sensi dell’articolo 3, lettera a). Tali misure, volte a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all’articolo 36, paragrafo 1 bis.”. “2 Sulla base delle condizioni previste al paragrafo 1 possono essere adottate misure per stabilire *i criteri da soddisfare* affinché sostanze o oggetti specifici siano *considerati sottoprodotti e non rifiuti* ai sensi dell’articolo 3, lettera a). Tali misure, volte a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all’articolo 36, paragrafo 1 bis.”.

2) lo snellimento e semplificazione delle procedure applicabili alle spedizioni di rifiuti (che sono ridotte da tre, ex regolamento 259/93, a due²):

- quella di notifica e di consenso preventivi, e in forma scritta, ex art. 3, par. 1, pertinente le spedizioni di tutti i rifiuti destinati ad essere smaltiti e dei rifiuti pericolosi e semi-pericolosi destinati ad essere recuperati, per le quali è richiesto il consenso dei paesi di provenienza, di destinazione e di transito, prima che il trasferimento possa realizzarsi;
- la procedura di spedizione di rifiuti che devono essere accompagnate da specifiche informazioni (come nel caso **oggetto del presente parere**, salvo le specificazioni che seguono). Essa si applica alle spedizioni di rifiuti, non pericolosi, destinati al recupero compresi nella lista del c.d. "Elenco verde", di cui all'allegato III: elenco dei rifiuti soggetti all'obbligo di essere accompagnati da determinate informazioni. La procedura risulta fortemente semplificata in quanto alleggerita dagli obblighi di preventiva notifica scritta, salvo il dovere di fornire le "informazioni generali", come disciplinate dall'art. 18, che rinvia al "documento contenuto nell'Allegato VII".

2.1. Il regime di spedizione e recupero dei rifiuti appartenenti alla lista verde.

Dal tenore dei quesiti sopra riportati, sembra evidente che *la fattispecie di importazione, in Italia, di rifiuti classificati in Lista Verde, per il loro recupero* (su tale specifica operazione si rimanda alle delucidazioni che seguono), **ricade nella seconda ipotesi considerata** – delle procedure semplificate – regolata dal pacchetto di disposizioni costituito:

- dall'**art. 3, comma 2** che detta: "Se le quantità di rifiuti spediti supera i 20 Kg, sono soggette agli obblighi generali d'informazione di cui all'art. 18 le spedizioni dei rifiuti.... destinati al recupero .. elencati nell'allegato III o III B");
- dall'**art. 18**, del seguente tenore: "Rifiuti che devono essere accompagnati da determinate informazioni".

1. I rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 4, destinati ad essere spediti sono soggetti ai seguenti obblighi procedurali: **a)** per facilitare il monitoraggio delle spedizioni di tali

² Come conseguenza della riduzione, da parte del regolamento 1013/2006, del numero delle liste di rifiuti da tre a due: i rifiuti soggetti a notifica e consenso figurano nell'elenco "ambra" (allegato IV) mentre i rifiuti soggetti unicamente ad informazione figurano nell'elenco "verde" (allegato III). I rifiuti la cui spedizione è vietata, sono oggetto di elenchi distinti (allegato V). E' appena il caso di segnalare che il regolamento, in esame, adegua l'ordinamento europeo alla Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del relativo smaltimento e alla decisione OCSE (2001)107/def. sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero. Sembra evidente che il regime di controllo introduce gradi di severità differenti in relazione al rischio connesso alla natura dei rifiuti e alle tipologie di trattamento cui sono destinati (recupero o smaltimento).

rifiuti, il soggetto posto sotto la giurisdizione del paese di spedizione che organizza la spedizione assicura che i rifiuti siano accompagnati dal documento contenuto nell'allegato VII; **b)** il documento contenuto nell'allegato VII è firmato dal soggetto che organizza la spedizione prima che questa abbia luogo e dall'impianto di recupero o dal laboratorio e dal destinatario al momento del ricevimento dei rifiuti in questione.

2. Il contratto di cui all'allegato VII tra il soggetto che organizza la spedizione e il destinatario incaricato del recupero dei rifiuti acquista efficacia quando la spedizione ha inizio e comprende l'obbligo, qualora la spedizione dei rifiuti, o il loro recupero, non possa essere completata come previsto o qualora sia stata effettuata come spedizione illegale, per il soggetto che organizza la spedizione o, qualora quest'ultimo non sia in grado di completare la spedizione dei rifiuti o il loro recupero (ad esempio, perché insolvente), per il destinatario, di: **a)** riprendere i rifiuti o assicurarne il recupero in modo alternativo, e **b)** provvedere, se necessario, al deposito dei rifiuti nel frattempo.

Il soggetto che organizza la spedizione o il destinatario fornisce copia del contratto su richiesta dell'autorità competente interessata.

3. A fini di ispezione, di controllo dell'applicazione, di programmazione e di statistica, gli Stati membri possono, conformemente alla legislazione nazionale, chiedere informazioni di cui al paragrafo I sulle spedizioni contemplate dal presente articolo.

4. Le informazioni di cui al paragrafo I sono soggette ai vincoli di riservatezza eventualmente previsti dalla normativa comunitaria e nazionale”.

- dall'**Allegato VII**, del seguente tenore (come modificato dal Regolamento n. 1379/2007, con riferimento alle caselle 3 e 14, dove le unità di misura “kg e litro” vanno sostituite con “tonnellata e metro cubo):

**INFORMAZIONI CHE DEVONO ACCOMPAGNARE LE SPEDIZIONI DI RIFIUTI DI CUI ALL'ARTICOLO 3,
PARAGRAFI 2 E 4**

Informazioni sulle spedizioni (*)

1. Persona che organizza la spedizione: Nome: Indirizzo: Persona da contattare: Tel.: Fax: E-mail:		2. Importatore/destinatario Nome: Indirizzo: Persona da contattare: Tel.: Fax: E-mail:	
3. Quantitativo effettivo: kg: litri:		4. Data effettiva della spedizione:	
5. a) Primo vettore (²): Nome: Indirizzo: Persona da contattare: Tel.: Fax: E-mail: Mezzi di trasporto: Data del trasferimento: Firma:	5. b) Secondo vettore: Nome: Indirizzo: Persona da contattare: Tel.: Fax: E-mail: Mezzi di trasporto: Data del trasferimento: Firma:	5. c) Terzo vettore: Nome: Indirizzo: Persona da contattare: Tel.: Fax: E-mail: Mezzi di trasporto: Data del trasferimento: Firma:	
6. Generatore dei rifiuti (²): Produttore(i) iniziale(i), nuovo(i) produttore(i) o raccogliatore: Nome: Indirizzo: Persona da contattare: Tel.: Fax: E-mail:		8. Operazione di recupero (o eventualmente di smaltimento nel caso di rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafo 4): codice R / codice D:	
7. Impianto di recupero <input type="checkbox"/> Laboratorio <input type="checkbox"/> Nome: Indirizzo: Persona da contattare: Tel.: Fax: E-mail:		9. Denominazione commerciale abituale dei rifiuti:	
		10. Identificazione dei rifiuti (indicare i codici pertinenti): i) Convenzione di Basilea, allegato IX: ii) Codice OCSE (se diverso da i): iii) Elenco comunitario dei rifiuti: iv) Codice nazionale:	
11. Paesi/Stati interessati:			
Esportazione/spedizione		Transito	Importazione/destinazione
12. Dichiarazione della persona che organizza la spedizione: Dichiaro in fede che le informazioni fornite sono complete ed esatte. Dichiaro inoltre che sono stati assunti obblighi contrattuali scritti con il destinatario (non richiesta per i rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafo 4): Nome: Data: Firma:			
13. Firma del destinatario al ricevimento dei rifiuti: Nome: Data: Firma:			
DA COMPILARE A CURA DELL'IMPIANTO DI RECUPERO O DEL LABORATORIO			
14. Spedizione ricevuta dall'impianto di recupero <input type="checkbox"/> o dal laboratorio <input type="checkbox"/> Quantitativo ricevuto: kg: litri: Nome: Data: Firma:			

(*) Informazioni che devono accompagnare le spedizioni di rifiuti dell'elenco verde destinati al recupero o di rifiuti destinati ad analisi di laboratorio conformemente al regolamento (CE) n. 1013/2006.

(²) In caso di più di 3 vettori allegare le informazioni richieste nelle caselle 5.a), 5.b) e 5.c).

(³) Se la persona che organizza la spedizione non è il produttore o il raccogliatore, occorre fornire informazioni in merito al produttore o al raccogliatore.

In definitiva, come accennato, per tale tipologia di rifiuti, la spedizione a fini di recupero, viene sottoposta esclusivamente ad un **duplice obbligo**:

- quello di fornire **informazioni** sulla spedizione con l'indicazione dei dati riportati nel modulo di cui all'allegato VII. Questo documento deve

accompagnare la spedizione dei rifiuti e dell'adempimento di tale obbligo (di accompagnamento) risponderà "il soggetto che organizza la spedizione (ex art. 18, par. 1, lett. a) nonché p. 1, del modulo), posto sotto la giurisdizione del paese di spedizione";

- l'obbligo di stipula di un contratto tra il soggetto che organizza la spedizione e il destinatario incaricato del recupero dei rifiuti, ex art. 18, par. 2.

Trattandosi di "obblighi procedurali" (ex art. 18, p. 1) volti a fornire predeterminate "informazioni", *sia il documento di spedizione che il contratto saranno redatti per iscritto e sottoposti alla firma dei soggetti contraenti o coinvolti nella spedizione* (organizzatore della spedizione, destinatario al ricevimento, recuperatore: v. sub pp. 12/14 del modulo ex all. VII).

Concludiamo gli esposti rilievi preliminari con altre due notazioni:

1) benché il par. 2 dell'art. 18 faccia riferimento ad ".. un contratto di cui all'allegato VII" tra l'organizzatore e il destinatario del recupero, va tenuto distinto, concettualmente e giuridicamente, il contratto fra i menzionati soggetti (che sarà concluso separatamente e redatto in distinto atto) rispetto al documento di accompagnamento della spedizione;

2) quest'ultimo modello, ex allegato VII, riveste un contenuto – di voci e dati informativi – che non va ritenuto *rigido e imm modificabile* (al di là di certi dati essenziali: v. oltre) ben potendo essere integrato o "modificato" ove la spedizione assuma caratteristiche peculiari (v., per es., le note 2 e 3 del modulo) o l'attività di recupero presenti alcune specificità che siano previste ed ammesse dallo stesso Regolamento (**come nel caso dell'art. 28**: v. oltre).

3. La portata generale dell'art. 28 e l'oggetto del disaccordo nella classificazione del materiale: prime riflessioni.

In tale quadro normativo va certamente collocato e interpretato anche l'art. 28³ il quale, peraltro, assume **una valenza generale**, come si desume dalla sua collocazione nel Titolo II, Capo V del Regolamento ("*Disposizioni amministrative generali*") e dal suo contenuto precettivo.

Ed invero la disposizione si riferisce non solo all'ipotesi di disaccordo delle parti:

a) "in merito alla classificazione **dei materiali come rifiuti o no**" (v. paragrafo primo), ma anche:

b) "... in merito alla classificazione dei rifiuti notificati come rifiuti dell'allegato III, IIIA, IIIB, o IV (appartenenti all'elenco verde ed ambra);

³ Di cui merita richiamare il primo comma : " Se le autorità competenti di spedizione e destinazione **non si accordano** in merito alla classificazione dei materiali **come rifiuti o no**, detti materiali sono trattati come rifiuti. Ciò avviene fatto salvo **il diritto del paese di destinazione** di trattare i materiali spediti, dopo il loro arrivo, **conformemente alla legislazione nazionale**, allorché tale legislazione è **conforme** alla normativa comunitaria o al diritto internazionale".

c) ovvero:“.. in merito alla classificazione dell’operazione notificata di trattamento dei rifiuti come operazione di recupero o di smaltimento”, ecc. (v. paragrafo 2 e seguenti).

Peraltro, nella prima ipotesi, a ben vedere, la mancata intesa (su cui, v. oltre) non concerne, propriamente, la “*classificazione*” del rifiuto (secondo la nota tipologia richiamata dall’art. 3 e dagli allegati: rifiuti della lista verde o ambra) **ma la qualificazione stessa del materiale**, oggetto di spedizione, **come rifiuto**.⁴

Si intende dire, in più chiare lettere, che benché il par. 1 dell’art. 28 si riferisca “.. *alle autorità competenti di spedizione e di destinazione (che) non si accordano in merito alla classificazione dei materiali come rifiuti o no*”, in realtà detto paragrafo pone un caso tipico (e connessa problematica non di classificazione del rifiuto ma) **di definizione del materiale come rifiuto o non rifiuto** - da risolvere, ovviamente, secondo i criteri di individuazione posti dalla direttiva 2006/12/CE (art. 1, par. 1, lett. a), come richiamata dall’art. 2, comma 1, del Regolamento.

Su tale conclusione non si possono nutrire dubbi ove si rifletta:

1) al *tenore testuale* della norma; **2)** ai suoi *presupposti storici*, cioè *alle esperienze relative alle difficoltà incontrate*, nelle prassi commerciali ma anche nei rapporti istituzionali fra Stati e istituzioni dell’U.E., **su di una corretta e comune nozione di rifiuto** (difficoltà ed incertezze che possono essere rintracciate, in modo puntuale, nell’evoluzione degli indirizzi giurisprudenziali della Corte di Giustizia europea oltre che dei giudici degli Stati membri); **3)** al tipo di soluzione escogitata dalla seconda parte del par. 1, per superare il disaccordo e alla *ratio* che la sottende.

3.1. I soggetti e il contenuto del disaccordo.

Si è appena sottolineato che la mancata intesa non attiene alla *classificazione dei rifiuti*, come si esprime impropriamente la norma, ma alla **qualificazione** “dei materiali come rifiuti o no”. Merita rilevare che, nella versione inglese del testo, si utilizza pur sempre l’espressione *classification* (che resta impropria), senza però aggiungere “*dei materiali*”, come nella versione italiana; ma si chiarisce meglio, in compenso, l’alternativa [“**rifiuti o no**”] con l’enunciato: “ (*cannot agree on the classification) as regards the distinction between waste and non-waste”.*

Questa formulazione denota e contemporaneamente rinvia, nei suoi termini propri, a quell’ampio e risalente dibattito - fra Stati membri, nei loro reciproci rapporti commerciali e nei rapporti istituzionali con l’Unione Europea - sulla questione (soprattutto giuridica) della linea di demarcazione fra “*rifiuto e non rifiuto*” (inteso quest’ultimo, secondo il lessico della normativa italiana, come “*materia prima secondaria*” o “*sottoprodotto*”⁵.

⁴ In sostanza l’art. 28, par. 1, diversamente dai paragrafi 2 e 3, non pone, come accennato, una questione di corretta “classificazione” dei rifiuti (se in elenco verde o ambra) **ma postula un disaccordo che cade sulla ricorrenza o meno - nel materiale oggetto della spedizione - della qualifica stessa di rifiuto**. Così, ad esempio, il residuo plastico prodotto in Francia e destinato ad essere esportato in Italia, è considerato rifiuto dall’esportatore e materia prima nel nostro Paese.

⁵ Che, per ciò stesso, si contrappone e sottrae alla disciplina dei rifiuti (in inglese: *secondary raw material* o *by-product* (v. oltre) nel testo.

Si impone, a questo punto, un'ulteriore precisazione: **quali sono i soggetti** che “non si accordano in merito alla classificazione dei materiali”?

Il par. 1°, dell'art. 28 cit. richiama le “**competenti autorità di spedizione e destinazione**”, come definite dai pp. 19)⁶ e 20⁷ dell'art. 2, le quali, nei procedimenti caratterizzati dalla *notifica ed autorizzazione preventiva scritta*, ai sensi dell'art. 3, par. 1, svolgono le importanti attività regolate dal Titolo II, Capo I, del Regolamento.⁸

Ebbene, **queste autorità non compaiono**, a ben vedere, **nelle procedure semplificate** - che costituiscono oggetto del presente parere (importazione in Italia di rifiuti della lista verde) - le quali interessano *le sole parti contraenti* sottoposte, come ricordato, agli *obblighi di informazione e di stipula del contratto*, di cui all'art. 3, par. 2 cit.

Ma tale omessa, esplicita previsione, *non significa, né comporta* che l'art. 28 par. 1, **non si estenda a ricomprendere** anche la vicenda, in esame, considerando, in particolare:

a) la collocazione e il contenuto del disposto, posto all'interno del Titolo II, in un apposito Capo 5, che attiene alle “*Disposizioni amministrative generali*” (sulla forma delle comunicazioni, sulla lingua da usare, sulle spese amministrative, ecc.) dirette e comprensive della spedizione di tutte le tipologie di rifiuti, **compresi quelli della lista verde destinati al recupero**;

b) la comune *ratio* della disciplina imposta (suggerita dalla necessità di *monitorare e controllare le fasi di spedizione sino all'arrivo*): quella di “... trattare detti materiali come rifiuti, salvo il diritto del paese di destinazione di trattarli, dopo il loro arrivo, conformemente alla legislazione nazionale”;

c) il fatto che il “disaccordo delle autorità competenti” scaturisce e si risolve nel contrasto (o diversità) della normativa (primaria e/o attuativa) da applicare sulla classificazione/qualificazione dei rifiuti, all'interno degli ordinamenti *dello Stato di spedizione e di quello di destinazione*.

Ed è appunto ciò che avviene (anche) nell'ipotesi rientrante nelle procedure semplificate, in oggetto: importazione, in Italia, di rifiuti della lista verde considerati rifiuti dallo Stato di spedizione e “materie prime secondarie” dalla nostra normativa (v. oltre).

⁶ Che recita: “l'autorità competente di spedizione”: l'autorità competente per la zona dalla quale si prevede che la spedizione avrà inizio o nella quale essa ha inizio” .

⁷ Il quale detta: “autorità competente di destinazione”: l'autorità competente per la zona verso la quale è prevista o ha luogo la spedizione, o nella quale si effettua il carico a bordo dei rifiuti prima del recupero o dello smaltimento in una zona non soggetta alla giurisdizione di alcun paese”

⁸ Per es., quanto all'*autorità di spedizione*: rilascio del documento di notifica e del documento di movimento al notificatore; trasmissione della notifica all'autorità di destinazione, ecc. v. artt. 4/7; quanto all'*autorità di destinazione*, v. gli artt. 8 e 9, sulla richiesta di informazioni e documenti e sulla conferma di ricevimento; rilascio delle autorizzazioni, ecc.).

3.2. La situazione presupposta dell'art. 28 e l'origine del disaccordo: incertezze e dubbi sulla qualificazione di determinati materiali come "rifiuto o non rifiuto".

Si è già osservato che l'art. 28, par. 1, intende regolare, per sue finalità dichiarate⁹, la spedizione dei rifiuti (*origine, destinazione, itinerario di spedizione, natura dei rifiuti, trattamento di destinazione*), **ben consapevole dei dubbi, quando non di veri e propri contrasti fra gli Stati** ("autorità di spedizione e di destinazione") "per quanto riguarda *".. the distinction between waste and non-waste"*.

L'origine, le ragioni e gli sviluppi di tali divergenze sono troppo noti perché se ne debba fornire, in questa sede, una ricostruzione e una spiegazione esauriente.

Sembra pertanto più utile limitare il discorso **a due punti**:

- dare un sintetico cenno delle più recenti aperture della giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. verso la categoria delle m.p.s. e dei sottoprodotti, con **conseguente restringimento** della nozione di rifiuto e:
- richiamare la legislazione italiana che, in linea con tali più illuminati indirizzi, riconosce formalmente, date certe condizioni, **le m.p.s. ed i sottoprodotti**¹⁰.

Parte II

La nozione di rifiuto (e non rifiuto) nei più recenti orientamenti della C.G.C.E. e della Commissione

3.2.1. Le più avanzate "aperture" della Corte di Giustizia U.E.

Sul primo tema, le più significative pronunce della Corte di giustizia in ordine alla contrapposizione fra *residuo produttivo*¹¹ e *sottoprodotto*, ritenuto vera e propria *"merce" o materia prima seconda*¹², hanno fornito importanti conferme ed

⁹ "Facilitare il monitoraggio delle spedizioni di tali rifiuti", ex art. 18, par. 1, lett. a) e, più in generale, "organizzare e disciplinare la sorveglianza ed il controllo delle spedizioni dei rifiuti secondo modalità .. volte a preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e della salute umana, favorendo, in tal modo, una più uniforme applicazione del regolamento in tutto il territorio della Comunità": v. altresì il 7° considerando.

¹⁰ Legislazione già richiamata e valorizzata in tre Circolari dell'ASSOCARTA nn. 163, 166 e 170/2007, sulla "Spedizione transfrontaliera dei rifiuti".

¹¹ Da qualificare, in linea di massima, *rifiuto*, secondo la direttiva 75/442 CEE, come modificata dalla direttiva 91/156, **in quanto destinato ad una attività di recupero o di smaltimento**. Tali attività, come è noto, costituiscono il contenuto tipico della nozione di *"disfarsi"* da cui *".. dipende la nozione di rifiuto e il suo ambito di applicazione"*: così punti 46 e 47 della sentenza della Corte di Giustizia 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97 **Arco Chemie**, in Racc. pag. I - 44757. Detta pronuncia conferma quanto già evidenziato, con nettezza, dalla precedente sentenza della stessa Corte, 18 dicembre 1997, Causa 129/96, **Inter-Environnement Wallonie**, punto 26, in Racc., pag. I - 7411.

¹² Almeno a partire dalla decisione della Corte di Giustizia del 18 aprile 2002, causa - 9/2000, **Palin Granit Oy**, in Racc. pag. I -3533 che, con riferimento a detto particolare residuo aggiunge: "... del quale l'impresa non ha intenzione di <<disfarsi>>, ai sensi dell'art. 1, lett. a), comma 1, della direttiva ... ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari": v. punto 34 della motivazione.

esplicitazioni su alcuni tratti, non marginali, di questa problematica distinzione che merita sintetizzare, di seguito.

In particolare, per un approccio interpretativo di **rilevante apertura verso il mercato del sottoprodotto o della m.p.s.**, si segnalano tre importanti e recentissimi “arresti” del Giudice comunitario¹³ nei quali, affrontando tematiche economico-commerciali di notevole spessore¹⁴, si è avuto il merito di ridiscutere, in una visione prospettica di sintesi, gli esiti finali di un laborioso, e spesso poco coerente, indirizzo giurisprudenziale, superando una visione strettamente giuridico-formale del problema, sovente ispirata da molte “riserve” verso il mercato del riutilizzo “tal quale” dei residui produttivi (peraltro, più volte, giustificate da gravi episodi di irregolare gestione).

La *esplicita conferma* dei punti-cardine su cui è stata costruita, nell’ultimo decennio, la nozione di “rifiuto” (e, specularmente, quella di “sottoprodotto o m.p.s.”) non ha, infatti, impedito alla Corte di **riscrivere, su basi più realistiche, e “sostenibili” per il mercato, quello che può ormai definirsi lo statuto dei criteri fattuali e logico-giuridici su cui viene superata** quella difficoltosa antitesi (rifiuto/sottoprodotto).

Cercando, soprattutto, di emendare, *per alcuni tratti essenziali* (v. oltre), le soluzioni precedentemente suggerite e, comunque, fornendo ai giudici nazionali – cui viene rimesso l’accertamento, *caso per caso*, della ricorrenza o meno della nozione di rifiuto¹⁵ – un decisivo strumento per assolvere, in modo certo e, se possibile, unitario, il loro compito di interpreti della normativa nazionale in doverosa conformità a quella comunitaria.

In tali più aggiornati interventi, dunque, *la Corte conferma*, innanzi tutto, una sua affermazione di principio, da cui prende le mosse, secondo cui **la nozione di rifiuto deriva da quella di “disfarsi”**, di cui all’art. 1, lett. a) della direttiva 75/442 cit.¹⁶, espressivo della volontà del produttore/detentore di destinare la sostanza o l’oggetto ad operazioni di recupero o di smaltimento.

In questo senso, da ultimo, si consideri la sentenza **di Corte di giustizia del 1° marzo 2007, in proc. C-176/05** che – con riferimento alle farine animali prive di sostanze a rischio - afferma che esse costituiscono **materia prima** in un impianto di produzione di alimenti per animali (da compagnia) **ovvero rifiuti**, a seconda **della concreta volontà del detentore** (che intenda riutilizzarle o farle utilizzare **tal quali** ovvero disfarsene, con operazioni di recupero o smaltimento)¹⁷.

¹³ Ci riferiamo all’Ordinanza 15 gennaio 2004, causa C – 235/2002, **Saetti e Frediani**, in Racc. pag. I 1005, in materia di riutilizzo del coke da raffinazione di petrolio: v. punti 47, 87 e 88 e alle **due successive sentenze dell’8 settembre 2005**, causa C- 416/2002 e C- 12/2003. Il testo integrale delle ultime due sentenze è reperibile all’indirizzo <http://www.ambientesicurezza.ilssole24ore.com>.

¹⁴ Relative al riutilizzo, tal quale, di residui derivante dalla raffinazione del petrolio, dei liquami reimpiegati come fertilizzanti in attività agricola, di residui da attività estrattiva e di fabbricazione.

¹⁵ Nell’esercizio di una funzione che ha sortito, sinora, **esiti spesso difformi e dunque aleatori**, anche a causa della problematicità dei criteri da applicare.

¹⁶ V. nota 14.

¹⁷ Nella parte motiva della decisione si legge: ... “Per definire il termine «**rifiuti**» l’art. 2, lett. a), del regolamento n. 259/93 fa rinvio all’art. 1, lett. a), della direttiva 75/442. Ai sensi del primo comma di tale ultima disposizione, si considera «rifiuto», «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell’allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o l’obbligo di disfarsi».

La recentissima decisione assume una notevole rilevanza esgetico-sistemica non solo perché, richiamando la propria, antecedente giurisprudenza sul tema:

a) conferma il ruolo decisivo **della volontà** del produttore/detentore **di una sostanza** di imprimerle il destino (e la qualifica giuridica) *di rifiuto o di sottoprodotto (m.p.s.), pur nella sua identità materiale*, a seconda della propria volontà di **“disfarsene”** ovvero di destinarla all'immediato riutilizzo, per ragioni connesse alla gestione dell'impresa ovvero per determinate situazioni di mercato.

Ma anche in quanto ribadisce che:

b) un residuo produttivo diventa sottoprodotto o m.p.s. (non rifiuto) ove, in luogo di essere smaltito o recuperato (cioè appunto “disfatto”), dal suo produttore/detentore venga riutilizzato - presso l'impresa di provenienza **o presso terzi - tal quale** (senza operazioni di recupero completo: altrimenti si ricadrebbe nella attività del “disfarsi”), a certe condizioni¹⁸.

È pacifico che le farine animali rientrano in tale allegato, e in particolare nella categoria Q 16 dello stesso (p. 50).”

“L'ambito di applicazione del concetto di «rifiuti», ai sensi della direttiva 75/442, **dipende dal significato del termine «disfarsi»**, di cui all'art. 1, lett. a), primo comma, di detta direttiva (v. sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Racc. pag. I-7411, punto 26). ...” Tali farine animali, qualora contengano detti materiali (a rischio), devono essere considerate sostanze di cui il *detentore ha l'obbligo di «disfarsi»* ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442, vale a dire rifiuti. (58) Per contro, nel caso in cui le farine animali fossero prive di materiali specifici a rischio, *esse potrebbero costituire «materiali di categoria 3» ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 1774/2002, in quanto «sottoprodotti di origine animale ottenuti dalla fabbricazione di prodotti destinati al consumo umano»*, ai sensi dell'art. 6, n. 1, lett. e), del medesimo regolamento. (59) Ai sensi dell'art. 6, n. 2, lett. a) e b), del regolamento n. 1774/2002, tali sottoprodotti devono essere direttamente eliminati come rifiuti mediante incenerimento in un impianto di incenerimento riconosciuto. Tuttavia, a differenza dei materiali di categoria 1, i materiali di categoria 3 non sono esclusivamente destinati ad essere eliminati. In particolare, il citato n. 2, lett. c)-f), prevede che tali materiali *possano essere trasformati in prodotti aventi valore economico, oppure impiegati come materie prime in un impianto di produzione di alimenti per animali da compagnia. Di conseguenza, è necessario verificare se un sottoprodotto come le farine animali prive di materiali specifici a rischio possa essere qualificato rifiuto qualora il suo detentore se ne disfi o abbia intenzione di disfarsene. In caso contrario esso potrebbe, come sostiene la KVZ, essere qualificato non come rifiuto, ma come materia prima fuoriuscente dal campo di applicazione della direttiva 75/442.*”

“Un bene, un materiale o una materia prima possono costituire non un residuo, **bensì un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di «disfarsi»**, ai sensi dell'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 75/442, **e che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per essa favorevoli**. Oltre al criterio legato alla *natura o meno di residuo* di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un criterio utile ai fini di valutare se essa sia o meno un «rifiuto» ai sensi della direttiva 75/442. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza, *il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo*, la probabilità di tale riutilizzo è alta. **In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di disfarsi, bensì un autentico prodotto** (sentenza Palin Granit, cit., punto 37).

L'effettiva esistenza di un «rifiuto» ai sensi della direttiva 75/442 va però accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità di tale direttiva ed in modo da non pregiudicarne l'efficacia (v., in tal senso, sentenza ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 88).

Spetta al giudice del rinvio verificare, conformemente alla giurisprudenza ricordata ai tre punti precedenti, se, alla data del 6 giugno 2003, il detentore delle farine animali avesse l'intenzione di disfarsi di esse. Tali farine dovranno essere ritenute rifiuti qualora tale giudice pervenga alla conclusione che, nella causa principale, il detentore delle farine animali **aveva effettivamente l'intenzione di disfarsi di esse**, sebbene le medesime non contenessero materiali specifici a rischio” (pp. 62/64).

¹⁸ Sussistenza di un vantaggio economico, prova certa del suo riutilizzo, ecc. (v., p. 62/64 della motivazione e p. 37 della decisione Palin Granit Oy ivi citata), in conformità alla definizione normativa

Si intende evidenziare, cioè, che, per il giudice comunitario, non sono soddisfatte le condizioni per la ricorrenza della categoria giuridica del rifiuto ove il residuo produttivo non venga smaltito o recuperato con operazioni di recupero completo, dette anche “trasformazioni preliminari” (intese nel senso che fanno perdere al sottoprodotto *la sua identità ossia le caratteristiche merceologiche di qualità e le proprietà che esso già possiede* : v., oggi, l’art. 183, comma 1, lett. n, del T.U. ambientale, nonché le modifiche apportate dall’ultimo “decreto correttivo” richiamate a **par. 1**), fatta salva **la possibilità di interventi di “pretrattamento”** cui è sottoposta anche la materia prima primaria¹⁹.

3.2.2. Importanti “conferme” della Commissione CE.

Anche a riconoscere l’univoco contributo di chiarezza che la Corte di Giustizia U.E. ha, da ultimo, apportato, nel fissare l’incerto discrimine fra la nozione di rifiuto e quella di non rifiuto, un doveroso realismo impone di tener conto comunque:

a) di una persistente, anche se attenuata, disomogeneità di indirizzi giurisprudenziali, in seno alle sezioni della stessa Corte europea, cui corrisponde, necessariamente;

b) una pluralità di orientamenti delle Autorità competenti dei 25 Stati membri e degli organi giurisdizionali dei rispettivi ordinamenti interni, oltre alle:

c) differenziazioni che si registrano, per alcune tipologie, nella legislazione statale e regionale dei Paesi europei che, nella trasposizione delle fonti comunitarie in materia di gestione dei rifiuti (o anche solo nella traduzione di dette fonti), hanno, di fatto, introdotto delle varianti interpretative e lessicali, anche giustificate e/o sollecitate e/o condizionate dalle successive prassi commerciali.

Da ultimo, di questa complessa realtà – **di cui mostra di tener conto l’art. 28 del Regolamento, nel prendere atto “... del disaccordo in merito alla classificazione dei rifiuti fra autorità competenti di spedizione e di destinazione” e nel superarlo**, nei termini che si indicheranno - ha fornito una lucida e credibile rappresentazione la Commissione U.E. il 21 febbraio 2007, redigendo una “Comunicazione interpretativa sui rifiuti e i sottoprodotti”²⁰ che merita la massima attenzione, ai fini del presente parere, con riferimento ai seguenti profili:

La Commissione è costretta ad ammettere che la differenza fra rifiuti e m.p.s. o sottoprodotti **resta ancora in alcuni casi problematica** – tanto che gli Stati possono essere **in disaccordo** sul tema – sia perché:

comunitaria (“*sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione di disfarsi*”, con esclusione, ovviamente, del caso in cui abbia “dell’obbligo di disfarsi”, ex art. 1, lett. a) della direttiva 75/442 modificata dalla direttiva 91/156 CEE: v. a nota 20, il p. 50 della motivazione.

¹⁹ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, *Inter Environnement Wallonie*, del 18.12.1997, e da ultimo, T.A.R. Palermo 24.5.2007, n. 1430 il quale ha escluso che “.. la lavorazione esclusivamente meccanica del prodotto agricolo (vinacce)”, per ricavarne biomasse, utilizzate come combustibile, *possa considerarsi una operazione di recupero* o di “trasformazione preliminare” nel senso sopra indicato. Con la conseguenza giuridica di non considerare le vinacce esauste ed i suoi componenti (raspe, buccetta e vinaccioli), *in tal modo trattate meccanicamente*, come rifiuti.

²⁰ Di cui sono riportati, a stralcio, alcuni contenuti, a seguire, nel testo.

a) “ non esiste una distinzione netta” fra tali nozioni (“Problematica è ad esempio la distinzione tra i materiali che non sono l'obiettivo primario di un processo di produzione, ma che possono essere considerati sottoprodotti non assimilabili a rifiuti, e i materiali che devono invece essere trattati come rifiuti. In realtà **non esiste una distinzione netta**, ma piuttosto svariate situazioni tecniche con ripercussioni e rischi ambientali molto diversi, *così come innumerevoli zone d'ombra*. Pur tuttavia, per applicare la normativa ambientale **occorre tracciare, caso per caso, una linea chiara tra le due situazioni giuridiche**, stabilendo se il materiale di cui si tratta costituisce rifiuto o meno. È proprio tale distinzione che si è talvolta **rivelata difficile a farsi**”²¹) sia in quanto:

b) la “definizione di rifiuto e rimessa alle Autorità competenti dei 27 Stati membri” (“La definizione di rifiuto è applicata, valutando caso per caso, **dalle autorità competenti di cui alla direttiva 2006/12/CE**²² (direttiva quadro sui rifiuti) quando devono rilasciare un'autorizzazione o decidere in merito alla spedizione di rifiuti. Nella maggior parte dei casi è facile stabilire quel che è rifiuto e quel che non lo è. **Pur tuttavia, l'interpretazione di questa definizione ha sollevato non poche questioni**”) sia, infine:

c) perché” Nella legislazione comunitaria in materia di rifiuti non esiste una definizione giuridica di concetti quali "sottoprodotto" o "materia prima secondaria": Un materiale è un rifiuto o non lo è.”;

La stessa Commissione, con lo scopo di:

rafforzare la certezza del diritto; facilitare la comprensione e l'applicazione della definizione di rifiuto”; contribuire ad armonizzare l'interpretazione della legislazione in materia di rifiuti nell'Unione europea; “ fornire alle autorità competenti alcuni orientamenti che permettano loro di stabilire, caso per caso, se determinati materiali costituiscono rifiuti o meno”²³ nonché “... informare gli operatori economici sul modo in cui tali decisioni sono adottate”,

finisce con l'adottare le sue (autorevolissime) **definizioni**, anche se in termini di “comunicazione interpretativa” e non di “interpretazione giuridica ufficiale”²⁴.

Ai fini specifici del presente parere - ed *a conferma della ricostruzione giurisprudenziale fornita nei paragrafi precedenti* – mi limiterò a richiamare i seguenti “convincimenti” della “comunicazione” - definiti, più semplicemente, “**linee guida**” (v. par. 2.2.1), anche se – vale sottolinearlo - radicati sugli arresti più innovativi della C.G.C.E.:

²¹ Si legge, in altro passo della Comunicazione: “ È comprovato che a volte le decisioni adottate dalle autorità competenti nazionali in casi simili tra loro variano da uno Stato membro all'altro, creando disparità nel trattamento degli operatori economici e ostacolando il mercato interno. Un'interpretazione troppo ampia della definizione di rifiuto impone alle aziende costi superflui, rendendo meno interessante un materiale che avrebbe potuto invece rientrare nel circuito economico. Un'interpretazione troppo restrittiva, al contrario, può tradursi in danni ambientali e pregiudicare l'efficacia della legislazione e delle norme comunitarie in materia di rifiuti”.

²² In GU L 114 del 27.4.2006, pag. 9-21.

²³ Per es. *per prevenire le situazioni di disaccordo di cui all'art. 28*, in esame.

²⁴ Tale e sottile distinzione, frutto di una doverosa cautela, non può far velo al **dato oggettivo** in forza del quale detto Organismo perviene alle rilevanti conclusioni che si indicano, a momenti, non in linea puramente teorica, ma sulla scorta di una esegesi attenta, e largamente condivisibile, della giurisprudenza della stessa Corte di Giustizia CE...!)

- a) si ratifica, in modo chiaro, che, *dallo stesso processo produttivo*, si possono ottenere “uno o più prodotti primari” e che “il sottoprodotto è un residuo di produzione che non costituisce rifiuto”²⁵;
- b) a fronte della genericità delle disposizioni normative, resta fondamentale, per la definizione di rifiuto, **la volontà del produttore/detentore** espressa nell’attività di “**disfarsi**” della sostanza: “La definizione di rifiuto contenuta nella direttiva 2006/12/CE si riferisce all’allegato 1 della stessa e all’elenco europeo dei rifiuti, stabilito dalla decisione 2000/532/CE²⁶. Pur tuttavia, essendo *queste fonti indicative*, la definizione **si articola fundamentalmente intorno alla nozione di "disfarsi"**;
- c) si prende atto e *si avalla*, dal noto caso del “letame spagnolo”, *la scelta della C.G.C.E. secondo cui il riutilizzo del sottoprodotto può avvenire anche al di fuori del processo produttivo che lo ha generato* e dunque presso terzi: “.. il letame non è da considerarsi rifiuto se utilizzato come fertilizzante nell’ambito di una pratica legale di spargimento su terreni ben individuati **indipendentemente dal fatto che i terreni siano situati all'interno o al di fuori dell'azienda** in cui è stato prodotto l’effluente”;
- d) si riconosce la possibilità di intervenire sul sottoprodotto, prima che sia utilizzato, con trattamenti minimi – che formano parte integrante del processo di produzione cui possono partecipare anche gli utilizzatori successivi o le aziende intermediarie - purché non rientrino in una vera e propria “operazione di recupero”²⁷;
- e) si forniscono specifici esempi di “non rifiuti” **da considerare** materie prime con riferimento:
 - alle “scorie di altoforno” (“Le scorie di altoforno possono essere utilizzate direttamente al termine del processo di produzione, senza doverle sottoporre

²⁵ Questo il passo:” un “*sottoprodotto*”: ogni materiale che si ottiene deliberatamente nell’ambito di un processo di produzione. In molti casi è possibile individuare *uno (o più) prodotti "primari"*, ovvero il materiale principale prodotto; *residuo di produzione*: materiale che non è ottenuto deliberatamente nell’ambito di un processo di produzione ma che può costituire un rifiuto; *sottoprodotto: un residuo di produzione che non costituisce un rifiuto*”.

²⁶Modificata da ultimo dalla decisione 2001/573/CE del Consiglio (GU L 203 del 28.7.2001, pag. 18).

²⁷ Si consideri il seguente passo:” La catena del valore di un sottoprodotto prevede spesso una serie di operazioni necessarie per poter rendere il materiale riutilizzabile: dopo la produzione, esso può essere lavato, seccato, raffinato o omogeneizzato, lo si può dotare di caratteristiche particolari o aggiungervi altre sostanze necessarie al riutilizzo, può essere oggetto di controlli di qualità ecc. Alcune operazioni sono condotte nel luogo di produzione del fabbricante, altre presso l’utilizzatore successivo, altre ancora sono effettuate da intermediari. Nella misura in cui tali operazioni sono parte integrante del processo di produzione , non impediscono che il materiale sia considerato un sottoprodotto”.

Fermo restando che “... se un materiale necessita **di un’operazione di recupero** per poter essere riutilizzato, anche quando una tale utilizzazione è certa, esso va considerato rifiuto fino al completamento dell’operazione (Avesta Polarit)”.

“Se il materiale, per essere ulteriormente trasformato, **viene spostato dal luogo o dallo stabilimento in cui è stato prodotto**, è verosimile ritenere che le operazioni necessarie alla sua trasformazione non facciano più parte dello stesso processo di produzione. *Pur tuttavia, in presenza di processi industriali sempre più specializzati, questo elemento da solo non basta a costituire una prova.* Gli utilizzatori successivi e le aziende intermediarie possono partecipare alla preparazione del materiale per il suo riutilizzo, svolgendo il tipo di operazioni descritte” (sopra).

ad alcuna trasformazione che sia parte integrante del processo di produzione in corso (ad esempio, la frantumazione, per ridurle alle dimensioni richieste). Si può quindi ritenere che la definizione di rifiuto non si applica a questo materiale”);

- ai **sottoprodotti dell'industria agroalimentare** “utilizzati massicciamente, come materie prime, per produrre mangimi direttamente dagli agricoltori” o da terzi “fabbricanti di alimenti composti per animali”;
- ai “**sottoprodotti della combustione** (“gli impianti di desolforazione di fumi eliminano lo zolfo dai fumi generati dall'impiego di combustibili fossili solforosi nelle centrali elettriche, per (ridurre) l'inquinamento dell'aria e alle piogge acide. Il materiale che ne deriva, **gesso da impianti di desolforazione di fumi (FGD)**, trova le stesse applicazioni del gesso naturale e in particolare viene utilizzato nella produzione di pannelli”);

***Ma, ai fini della presente ricerca - e con specifico riferimento alle “materie prime” costituite dalla **carta da macero**, date certe condizioni (per quanto attiene al settore industriale della carta, cartoni e pasta per carta) ovvero **dal rottame ferroso o non ferroso** (di interesse della metallurgia e della siderurgia italiana: si pensi, per es., alle cadute di lavorazione delle officine o, più in generale, al rottame ferroso che già risponde a determinate specifiche tecniche o merceologiche) - merita porre in evidenza il pensiero della Commissione su: “ **i trucioli, i cascami, la segatura di legno non trattato**”²⁸.

Si osserva, in proposito che tali scarti:

“... sono prodotti nelle segherie o nell'ambito di operazioni secondarie, come la fabbricazione di mobili o pallet e il confezionamento, contemporaneamente al prodotto principale, ovvero il legno lavorato. Questi **elementi sono poi impiegati come materie prime** per la produzione di pannelli in legno, come quelli in truciolato, o nella fabbricazione della carta. Il loro utilizzo **è certo**, rientra **nel processo di produzione**” (nel senso allargato di cui ai parr. 332 e 3.3.3 cioè “**da parte degli utilizzatori successivi e dalle aziende intermedie..**”) e **non necessita di trasformazione previa**, se non quella necessaria a ridurre tali materiali alle dimensioni richieste per poterli integrare nel prodotto finale” (trattamenti minimali che non costituiscono, per la stessa Commissione “operazioni di recupero completo”: v. retro)²⁹.

²⁸ Ma, si insiste, altrettanto si potrebbe ripetere, con il dovuto adeguamento, per il macero e il rottame ferroso.

²⁹ Di grande interesse anche le valutazioni relative *ai residui e ai materiali difettosi* espresse in questi termini: “Di norma, i residui provenienti da un processo di produzione principale, o i materiali che presentano solo difetti superficiali ma la cui **composizione è identica a quella del prodotto principale**, come le *miscele di gomma o i composti per vulcanizzazione, trucioli e pezzetti di sughero, scarti di plastica e altre materie simili*, possono essere considerati **sottoprodotti**. Affinché sia così devono potere essere riutilizzati direttamente nel processo di produzione principale **o in altre produzioni** che siano parte integrante di tale processo e per le quali il loro utilizzo sia altrettanto certo. Si può ritenere che anche questo tipo di materiali *non rientra nella definizione di rifiuto*. Laddove questi materiali richiedano un'operazione completa di riciclaggio o di recupero, o se contengono sostanze inquinanti che occorre eliminare prima di poterli riutilizzare o trasformare, essi devono essere considerati rifiuti fino al completamento dell'operazione di riciclaggio o di recupero.

3.3. Prime conclusioni sull'applicabilità dell'art. 28 con riferimento alla fattispecie dell'importatore di materiale da considerare m.p.s. per la legge italiana.

Appurato dunque che:

- il “**presupposto**” dell'art. 28 (v. retro **par. 3.2.**) è costituito da situazioni di “non accordo delle autorità competenti di spedizione e di destinazione” sulla qualificazione del materiale come rifiuto o non;
- una volta specificate, nei termini esposti, **le ragioni** giuridiche, tecniche e storiche causative di tale incertezze che, si conferma, cade sulla individuazione dell'area segnata dal concreto dilemma: “rifiuto-non rifiuto” (v. parr. **3.2.**, **3.2.1.**);
- chiarito che questo disaccordo si atteggia con delle varianti sul **piano soggettivo** (esportatore e importatore *anziché autorità competente*: v. **par. 3.1.**) dovute al tipo di rifiuto spedito (della Lista verde) e alle procedure da seguire, rispetto ai rifiuti della Lista ambra (con il solo obbligo di fornire determinate informazioni e di stipulare un contratto scritto);

si può coerentemente concludere nel senso che **il paragrafo primo** dell'art. 28 trova il suo **presupposto fattuale e la sua giustificazione** (*ratio* legislativa) proprio in funzione della soluzione (e relativa disciplina) di tutti quei casi in cui è **sorto e permane** tale disaccordo “**definitorio**” fra i soggetti coinvolti nella spedizione, **secondo due fattispecie tipiche:**

*** **1)** quando l'esportatore qualifichi “rifiuto” il materiale che l'importatore definisce “materia prima secondaria o sottoprodotto”, *secondo l'ordinamento giuridico di appartenenza* (dello Stato importatore) ³⁰;

2) ricorrendo l'ulteriore condizione che la legislazione del **paese di destinazione** sia conforma alla normativa comunitaria o al diritto internazionale”.

Il caso indicato, **sub 1)**, pone il conseguente interrogativo volto ad accertare **la ricorrenza** della condizione **sub 2)**, pertinente la conformità della legislazione italiana (sulla m.p.s. e sottoprodotto), al diritto comunitario o internazionale applicabile.

Ma, prima di inoltrarci ad esaminare, più da vicino, la struttura e il funzionamento dell'art. 28, mi sembra necessario **un chiarimento, in punto di fatto**, che assume rilevanza sull'applicabilità della norma, relativamente alle recenti circolari nn. 163 e 170 del 2007 citt. dell'ASSOCARTA (v. nota 10) , che esaminano, fra l'altro, le “problematiche connesse alla classificazione della carta da macero” (*ma l'argomento potrebbe estendersi altresì al rottame ferroso*).

³⁰ Teoricamente potrebbe forse prospettarsi la situazione inversa, allorché l'importatore classifichi “rifiuto” ciò che l'esportatore intende spedire come sottoprodotto o m.p.s. Anche in questa evenienza sembra riscontrarsi un caso in cui “Le autorità competenti di spedizione e destinazione non si accordano in merito alla classificazione dei materiali come rifiuti o non” (ma non è questa la sede per approfondire tale specifica vicenda).

In esse, per un verso, si sottolinea che il Regolamento del 2006 cit. **non ha cambiato** (né avrebbe potuto farlo) la definizione di rifiuto e, per altro verso, che la normativa italiana - sulle m.p.s. e i sottoprodotti - essendo conforme all'ordinamento comunitario, **rimane pienamente in vigore**. Tanto premesso, si prospettano due vicende:

1) il caso della cartiera che importa ed utilizza "il rifiuto di carta importato" la quale "dovrà aver fatto la "comunicazione" per il recupero, in procedura semplificata, o aver ottenuto l'autorizzazione nominativa" (ovviamente la carta importata "potrà essere anche destinata ad una piattaforma che effettui le operazioni di recupero secondo la normativa vigente");

2) l'ipotesi che il materiale importato sia una m.p.s. o un sottoprodotto ("un residuo pre-consumer: ad es. i diversi tipi di bianco"), rispetto al quale si rileva che la normativa italiana risulta "pienamente vigente", considerato rifiuto dall'esportatore.

Con riferimento, poi, al D.M. 5.2.1998 e successive integrazioni e modifiche (richiamato in via transitoria dall'art. 181 bis, comma 3, cit.), le due Circolari sottolineano che esso "*non è stato censurato* dalla Corte di Giustizia, salvo la mancata indicazione delle quantità massime, fermo restando **la complessità delle definizioni di alcune materiali** "...che rendono ancora più evidente l'esigenza di una nuova Direttiva Rifiuti che produca una effettiva armonizzazione". Per concludere che "la situazione è abbastanza complessa e diversificata a livello di Stati membri... e di questa complessità tiene conto l'art. 28, comma 1 primo periodo del Regolamento n. 1013."

Le esposte considerazioni meritano di essere apprezzate, in linea di principio, salvo ad aggiungere che le due vicende sono distinte sul piano fattuale e concettuale e pertanto *verranno sottoposte a una distinta disciplina*.

Nel caso **sub 1)**, ci troviamo di fronte alla spedizione di rifiuti (di carta o di ferro: rottami destinati all'impiego in attività siderurgiche o metallurgiche) dell'Elenco verde provenienti dall'estero (Paesi dell'U.E. e altri cui è applicabile il Regolamento) e diretti in Italia, per i quali è necessaria e prevista, *dal nostro ordinamento interno, un'attività di recupero in senso proprio* (per il rifiuto di carta: dalle cartiere o dalle piattaforme, secondo la disciplina di cui al D.M. 5.2.1998 / 5.4.2006, n. 186), al cui esito di otterrà un **prodotto o una materia prima** (m.p.s.), giusta la previsione dell'art. 3 D.M. '98 cit.³¹(v. altresì l'art. 3, par. 1, lett. b), i, della direttiva 2006/12/CE cit. secondo cui " Gli Stati membri adottano le misure appropriate per promuovere... il recupero dei rifiuti mediante ... ogni altra azione intesa ad ottenere materie prime secondarie").

Ebbene, in tale evenienza, mancano i presupposti per applicare l'art. 28, comma 1, in quanto tanto l'esportatore che l'importatore (o le "Autorità competenti di spedizione/destinazione") **sono pienamente concordi** nel classificare o qualificare i materiali (rifiuti di carta o di ferro) **come rifiuti**, tanto da sottoporli ad **operazioni di**

³¹ Che detta: "Le attività, i procedimenti e i metodi di riciclaggio e di recupero di materia individuati nell'allegato 1 devono garantire l'ottenimento di prodotti e di materie prime o di materie prime secondarie con caratteristiche merceologiche conformi alla normativa tecnica di settore o, comunque, nelle forme usualmente commercializzate. In particolare, prodotti le materie prime e le materie prime secondarie ottenuti dal riciclaggio e dal recupero dei rifiuti individuati dal presente decreto non devono presentare caratteristiche di pericolo superiori a quelle dei prodotti e delle materie ottenuti dalla lavorazione di materie prime vergini"

“**recupero**” (che si svolgeranno in Italia) cioè ad una attività che rientra nella nozione di **gestione del rifiuto** (*recupero* o smaltimento).³²

Non trovando applicazione l’art. 28, par. 1, **neppure si prospettano o si pongono le difficoltà** di applicazione dell’art. 18, Regolamento (obblighi di informazione) connessi alla *compilazione del modello* di cui all’Allegato VII, che *andrà compilato, in ogni sua parte, senza alcun intervento correttivo/integrativo*.

4. La fattispecie tipica dell’art. 28, comma 1.

E’, pertanto, evidente, per quanto sinora detto, che *la vicenda contemplata, in via esclusiva, dall’art. 28, comma 1*, attiene ad un **stato di disaccordo** fra esportatore ed importatore - sulla qualificazione del materiale da spedire - e che, nel quesito postomi, tale mancata intesa vede l’esportatore classificare rifiuto (della lista verde) quello che l’importatore italiano qualifica **m.p.s. o sottoprodotto** (ipotesi sub 2, delle Circolari ASSOCARTA, indicate a par. precedente).

Si è visto, più sopra, che le difficoltà interpretative delle fonti CE, la mancata adozione di una definizione comunitaria di m.p.s., l’oscillazione della giurisprudenza della C.G.C.E. e di quelle nazionali, alcune divaricate esperienze dei partner europei **rendono del tutto probabile tali disaccordo**, come peraltro, confermato dalle pratiche commerciali, attivate dopo il 12 luglio c.a.

*** In questo specifico accadimento, l’importatore italiano **non è tenuto ad essere nominativamente autorizzato** per l’attività di recupero ordinaria (ex artt. 27/28 ed oggi, art. 208 e ss.) ovvero non deve essere **iscritto, previa “Comunicazione”, al registro dei recuperatori** ai sensi degli artt. 31/33 (oggi, art. 214 e ss.), in quanto il materiale spedito, dopo l’arrivo nel territorio italiano, deve essere considerato, per il nostro ordinamento, merce o prodotto (appunto m.p.s., come ritenuto dall’importatore).

Si tratta, allora, di dare corretta applicazione all’art. 28 – solo in quest’ultimo caso, più ristretto e meno frequente del precedente (v. retro par. 3.3.) - ricostruendone correttamente ed analiticamente il contenuto precettivo - una volta chiarito il suo presupposto ed i soggetti protagonisti (della spedizione - **relativamente alla movimentazione e documentazione del rifiuto**, a partire dal paese di spedizione).

Con una avvertenza, *in limine*: che la disciplina dei suoi primi tre paragrafi, si applica soltanto:

- alle **operazioni espressamente disciplinate** dal Regolamento stesso (vedile elencate all’*art. 1*: procedure e regime di controllo sui rifiuti importati o esportati o in transito fra determinate aree geografiche, con esclusioni di determinati rifiuti o delle spedizioni effettuate unicamente all’interno degli Stati membri, ecc. ed, in particolare, nel Titolo II) e che:

³² Ai sensi dell’art. 2, par. 1, lett. d) ed f) della direttiva CE 2006/12 cit. e in base all’art. 183, comma 1, lett. d) ed h), sul recupero: “operazione che utilizzano i rifiuti per generare materie **prime secondarie**, combustibili o **prodotti**...”.

- il superamento del disaccordo, nei termini del comma 1, **pertiene, appunto e solo**, alla classificazione/qualificazione del rifiuto **oggetto di dette operazioni**, restando impregiudicata il diritto delle parti contraenti (il contratto di spedizione) di rivolgersi alle giurisdizioni competenti per risolvere le liti derivate o connesse a tale disaccordo (v. comma 4, dell'art. 28).

A fronte, dunque, di una persistente e non superata divergenza di qualificazione del materiale da importare in Italia (*ove l'importatore ritenga sottoprodotto o m.p.s. ciò che l'esportatore considera rifiuto*), il Regolamento avrebbe potuto *teoricamente* optare per altre, possibili soluzioni (per es., subordinare comunque la spedizione ad un accordo fra le parti; dare la prevalenza all'una o all'altra; individuare una autorità di conciliazione o di indicazione/imposizione del regime applicabile, ecc.).

Ebbene il **comma 1, in esame**, rifiuta tali alternative, imponendo ad entrambi i contraenti (ovvero alle Autorità competenti) **la propria soluzione**, non derogabile (v. oltre) - e dunque imperativa e cogente - senza entrare però nel *merito del disaccordo* (al fine di accertare quale, delle due parti, abbia adottato, in concreto, la classificazione più corretta).

Nella prima delle tre distinte fattispecie dei parr. 1-3, dell'**art. 28**, il Regolamento opta - ai fine di assicurare, *in massimo grado ed in via precauzionale, la qualità dell'ambiente e della salute umana* (oltre a favorire una più uniforme applicazione del regolamento stesso) - per la qualifica del materiale spedito sempre e comunque come rifiuto³³, ponendo, però, 1) **un limite spaziale** e dettando 2) una **condizione giuridica**.

1) Il limite è di natura territoriale e suppone *il rispetto dell'ordinamento giuridico* (cioè della sovranità) **dello Stato importatore** (nel caso l'Italia): "ciò avviene"³⁴ fatto "... salvo il diritto del paese di destinazione di trattare i materiali spediti, dopo il loro arrivo, conformemente alla legislazione nazionale".

Questo significa, in termini giuridici, che, una volta entrato in Italia, **il materiale importato come rifiuto** (e sottoposto, in precedenza, alla disciplina del regolamento per tutti i passaggi e le incombenze da quest'ultimo regolato) **sarà automaticamente definibile**, secondo la legislazione interna, in modo diverso (da ciò nasce l'originario disaccordo) e cioè come **m.p.s. o sottoprodotto** e ne seguirà la disciplina propria: che è quella della merce e non del rifiuto.

2) La condizione giuridica, per giustificare e consentire tale mutamento di qualifica, consiste nella conformità di quest'ultimo - in punto di qualificazione del materiale come non rifiuto - alla normativa comunitaria o internazionale (su cui v. *infra a par. 5*).

4.1. Approfondimenti su: l'apparente prevalenza del diritto interno; la sua conformità al diritto internazionale; luogo e momento di applicazione del

³³ E, negli altri casi: per la sua appartenenza alla lista ambrata e non verde; ed alle operazioni di smaltimento piuttosto che di recupero.

³⁴ Ci si riferisce alla denominazione, imperativa per regolamento, del materiale come rifiuto, per la disciplina delle operazioni e lo svolgimento delle procedure indicate dal Regolamento per la spedizione.

diritto interno; il significato proprio del termine “trattare” (il rifiuto); il regime amministrativo del recupero del rifiuto e del riutilizzo delle m.p.s.; il documento di spedizione (rinvio).

Si impongono, a questo punto della ricerca, alcune precisazioni.

1) La soluzione escogitata dall'art. 28, par. 1, seconda parte, **non introduce** un caso, di **prevalenza del diritto interno (italiano) su quello comunitario**, che suonerebbe del tutto eccezionale, considerando che la norma *impone che, in caso di disaccordo, “i materiali siano trattati³⁵ come rifiuti”*). Tale prevalenza, infatti, confliggerebbe, con i principi che governano i rapporti tra i due ordinamenti - nazionale e comunitario - i quali assegnano la “primazia” del secondo sul primo, in tale ambito (di gestione dei rifiuti), secondo le norme del Trattato, a cui l'Italia assicura “limitazioni della propria sovranità”, ex art. 11 Cost.

In realtà, il rispetto della legislazione nazionale dell'**importatore**, all'interno del proprio territorio, viene assicurato in quanto **il contrasto** sulla classificazione del materiale come rifiuto sussiste, a ben vedere, **solo e soltanto, con l'Autorità competente di spedizione** (cioè con la legislazione di un altro Stato membro e non con l'ordinamento comunitario: v. oltre).

A ben vedere **l'U.E. non prende posizione** in favore dell'uno o dell'altro dei due “contendenti” (le autorità di spedizione e/o le parti contraenti) ma, all'opposto, consente **all'esportatore** di qualificare la sostanza come rifiuto e **all'importatore** di riclassificarlo, *“in conformità alla propria legislazione”*, m. p. s., limitandosi a sottoporre, in via precauzionale, la spedizione del materiale al regime dei rifiuti e contestualmente a riconoscere “il diritto del paese di destinazione” di ri-qualificare lo stesso materiale come merce.

Si è già rilevato detta eventualità (disaccordo degli ordinamenti statali, fra loro, sulla qualificazione del rifiuto) è *del tutto probabile* con riferimento a certe tipologie di sottoprodotti o materie seconde (v., retro, **par. 3.2. e ss.**), tanto che, l'art. 28, par. 1, prendendone atto, **ne garantisce il superamento**, in base alla disciplina descritta, che si completa (v. par. precedente p. 2) con una condizione finale, volta all'**armonizzazione** degli ordinamenti statali.

Si intende dire che la legislazione statale dell'importatore **regolerà, nel modo da essa previsto, detto materiale** - come m.p.s. o sottoprodotto - a condizione che sia : *“... conforme alla legislazione comunitaria o al diritto internazionale”*.

Sicché, in prospettiva (di avvicinamento degli ordinamenti statali), *l'attuale disaccordo classificatorio*, fra autorità di spedizione e destinazione, sarà destinato a risolversi, in un secondo tempo, in favore di quello Stato la cui disciplina (definitoria e classificatoria dei rifiuti) risulterà *effettivamente* conforme a quella dell'ordinamento comunitario; *fino a cessare del tutto*, in una prospettiva di lungo termine, con l'armonizzazione futura di tutti gli ordinamenti statali con quello dell'U.E.

2) L'applicazione del diritto interno dell'importatore ai materiali spediti ha **un inizio di decorrenza di tipo spaziale e cronologico** (indicato, quest'ultimo, dal Regolamento, con l'espressione *“dopo il loro arrivo”*; in inglese: *“following arrival of*

³⁵ Sulla nozione del termine “trattare” v. oltre e a nota 36.

the shipped material”). Benché generica, l’espressione riportata (“dopo l’arrivo”) sta ad indicare – non già il momento e il luogo di *consegna* presso l’impresa di destinazione o la sede dell’importatore, a seguito dell’attraversamento di un parte, più o meno lunga, del nostro paese – **ma il tempo e il luogo di ingresso nel territorio dello Stato importatore** (cioè a partire dal confine italiano).

Perché, come risulta chiaro, é da quel momento e da detto confine che vige ed è cogente “il diritto del paese di destinazione di “trattare i materiali spediti.... conformemente alla legislazione nazionale”.

3) sia il testo italiano che quello inglese usano il verbo “*trattare*”³⁶. Ma, ben vedere, quelle espressioni **non denotano propriamente o tecnicamente** delle operazioni di “trattamento” del rifiuto (cioè di interventi volti a modificare le caratteristiche fisico-chimiche-biologiche o merceologiche del materiale, rientranti nella nozione di “gestione”), quanto piuttosto esprimono il diverso fenomeno, giuridico-formale, della **disciplina o classificazione** del rifiuto.

In sostanza, le due proposizioni vanno lette come se dicessero: a) in caso di disaccordo “... i materiali sono *disciplinati/classificati* come rifiuti” ovvero b) “.. salvo il diritto del paese di destinazione.. di *disciplinare/qualificare* i materiali spediti conformemente alla legislazione nazionale” (per es. come **non rifiuti**), ponendosi, in entrambe le fattispecie, **un problema formale di classificazione o di definizione** della nozione di rifiuto (non di un suo “trattamento”).

Si è già sottolineato, infatti, che la seconda parte del paragrafo primo, subordina la scelta della autorità di destinazione (di **qualificare** il materiale “non rifiuto”) alla conformità della sua legislazione al diritto comunitario (senza e prima di ogni materiale “trattamento”).

4) si è già notato, a par. 3.3., che se il rifiuto esportato dal paese di spedizione deve essere sottoposto:

a) **ad operazioni di recupero in Italia** (ricadendo, con certezza, nella **nozione di rifiuto**, ex art. 183 T.U. ambientale), il recuperatore dovrà munirsi di autorizzazione o essere iscritto nella sezione dell’Albo di cui all’art. 216, comma 3 T.U. ambientale, e sottoporsi all’obbligo della tenuta del *registro di carico e scarico* ex art. 190 T.U., non ricadendosi in una ipotesi prevista dall’art. 28 del Reg. (che postula il **disaccordo** delle parti e la **natura di merce** nel materiale importato in Italia);

a/1) dovrà poi rispettare, superato il confine, la normativa italiana sulla circolazione dei rifiuti destinati al recupero, con conseguente dovere del *trasportatore di essere iscritto all’Albo nazionale gestori ambientali*, ex art. 212, comma 5, e ss. T.U. cit.; avere il possesso del *documento di accompagnamento* di cui all’art. 18, Regolamento, redatto secondo l’Allegato

³⁶ Trattare i materiali come rifiuti” o “trattarli... conformemente alla legislazione nazionale”; in inglese, rispettivamente: “*to be treated e to deal with*.”

VII (sostitutivo dei Formulari di identificazione dei rifiuti (FIR), ai sensi dell'art. 193, comma 7³⁷ del T.U. ambientale).

Ove, all'opposto, ricorrano le condizioni per applicare l'art. 28 par. 1, seconda parte, il materiale resta soggetto alla disciplina del rifiuto (in quanto considerato tale dall'esportatore) sino al confine italiano ma, **superato detto confine:**

b) la stessa sostanza – pur definita “rifiuto da recuperare” nel *documento di accompagnamento* – potrà, o meglio, dovrà considerarsi m. p. s. o sottoprodotto nell'osservanza della legge italiana (v. oltre), efficace e vincolante su tutto il territorio nazionale, prima ancora che pervenga all'impresa importatrice o a quella che, in concreto, lo utilizzerà, “tal quale”³⁸.

In tale ultima ipotesi – che è quella indicata nella richiesta di parere – il materiale esportato, *in quanto sottratto alla disciplina della gestione dei rifiuti dalla legislazione nazionale*, potrà conseguentemente essere movimentato anche da *trasportatore non autorizzato* (cioè non iscritto All'Albo nazionale gestori rifiuti cit.), e riutilizzato da impresa *priva di autorizzazione o iscrizione* (richiesta per il *recupero* dei rifiuti: l'utilizzatore, in questo caso, non assume la veste tecnica di “recuperatore”

³⁷ Che detta: “Il formulario di cui al presente articolo è validamente sostituito, per i rifiuti oggetto di spedizioni transfrontaliere, dai documenti previsti dalla normativa comunitaria di cui all'articolo 194, anche con riguardo alla tratta percorsa su territorio nazionale”. Appurato che il documento di cui all'allegato VII deve essere qualificato formalmente come “documento previsto dalla normativa comunitaria”, in quanto posto e imposto dal Regolamento 1013/2006, per le operazioni di spedizione di cui al suo art. 3 cit., deve rifiutarsi l'interpretazione restrittiva, suggerita da taluni, secondo cui il combinato disposto degli artt. 193, comma 7, e 194, del T.U. ambientale si riferirebbe ai soli documenti previsti dal Regolamento n. 259/1993, in vigore al momento dell'entrata in vigore del medesimo T.U., e non anche ai documenti del subentrante Regolamento 1013/2006 (introduttivo dell'allegato VII), abrogativo della precedente fonte regolamentare (cui si sarebbe esclusivamente riferita la legislazione italiana). Tale lettura risulta, invero, palesemente insostenibile. Non solo perché “i documenti previsti dalla normativa comunitaria di cui all'art. 194” sono anche quelli genericamente indicati – da quest'ultima disposizione - come “i regolamenti comunitari che regolano la materia” (senza altra specificazione e quindi comprensivi del nuovo Regolamento 1013/2006); ma anche in quanto il rinvio contenuto dall'art. 194 - ai regolamenti comunitari - si presenta come un rinvio mobile o formale (non ricettizio) poiché non richiama uno specifico atto di altro ordinamento (dell'U.E.) ma “una fonte” di quest'ultimo (appunto regolamentare), con effetto di adeguamento automatico dell'ordinamento statale richiamante a tutte le modifiche che nell'ordinamento esterno si producono con riferimento alla normativa posta dalla fonte richiamata (nella specie le modifiche dovute al nuovo regolamento 1013/2006 che introduce l'allegato VII, sostituendosi, *in toto*, al vecchio regolamento del '93). Né potrebbero seriamente addursi rischi di elusioni in considerazione del fatto che, nel documento dell'allegato VII, non è previsto un numero d'ordine. A parte la singolarità della preoccupazione, è appena il caso di rilevare, sul punto, che, nel documento, sono comunque previste molte voci dirette a identificare, nel tempo e nello spazio, *le singole spedizioni e i rispettivi protagonisti* (si pensi, in particolare, alle numerose date che vengono richieste in relazione alla “data effettiva di spedizione”, a quella di “presa in carico”; alla data della dichiarazione del responsabile della spedizione nonché di ricevimento dei rifiuti, da parte del destinatario, ecc. Senza dire, da ultimo, che in caso di indicazioni omesse o mendaci, false, inesatte, ecc. sono previste specifiche sanzioni miranti, per l'appunto, a dissuadere e punire gli operatori per una gamma assai estesa di abusi.

³⁸ Ovvero con trattamenti minimali, di cui si è detto, retro, nella rassegna di giurisprudenza di parr. **3.2.2.** e ss.

di rifiuto ma di **utilizzatore della m.p.s. tal quale, cioè di merce³⁹**); né ricorrerà l'obbligo di sottoporre *a registro di carico e scarico* le attività di riutilizzo.

Resterà, pertanto in vita, solo il *dovere* posto a carico dell'organizzatore della spedizione, sottoposto alla giurisdizione del paese di spedizione, **di assicurarsi che i rifiuti siano accompagnati dal documento contenuto nell'Allegato VII**, ex art. 18, par. 1, lett. a) del Regolamento.

Il quale, in questo caso, non sostituirà il FIR, ai sensi dell'art. 197, comma 7, del T.U. ambientale cit., in quanto, per il trasporto delle m.p.s. o sottoprodotti, non è richiesto, in Italia, il formulario di identificazione del rifiuto (risultando sufficiente il documento di trasporto merce: DDT⁴⁰).

Il modulo di cui all'Allegato VII, come chiariremo, classificherà **il materiale come rifiuto**, nell'attraversamento del paese di spedizione (che tale lo definisce). Ma, contestualmente, **dovrà contenere delle indicazioni che attestino** come, nel paese di destinazione⁴¹, lo stesso materiale sarà **trasportato e circolerà come m.p.s. o sottoprodotto** (cioè come merce) in conformità alla legislazione italiana⁴².

Parte III

Sulla conformità - all'ordinamento comunitario - della normativa italiana relativa alla definizione di rifiuto

5. La vigente normativa interna sulle m.p.s. e sottoprodotti: prime verifiche della sua conformità al diritto comunitario, prima e dopo il d. lgs. n. 4/2008.

Procedendo a verificare l'*avveramento della condizione di conformità* della legislazione italiana sui rifiuti all'ordinamento U.E., merita ricordare che il nostro Paese si è dotato, nel tempo, di una **normativa specifica che individua e regola espressamente** "le materie prime secondarie e i sottoprodotti", sia in via generale che per alcune tipologie specifiche.

A) Prima dell'approvazione del T.U. ambientale n. 152/2006, poi modificato, era stato adottato, durante la vigenza del d. lgs. n. 22/1997, **l'art. 14 del d.l. n. 138/2002**, convertito in legge n. 178/2002 (abrogato dall'art. 264, comma 1, lett. l) del T.U. cit.) che, nel fornire una "interpretazione autentica della definizione di rifiuto, e in esplicita ricezione dei criteri posti da una significativa parte della giurisprudenza comunitaria (richiamati nella Relazione al decreto-legge), poneva le condizioni per il

³⁹ V. la giurisprudenza richiamata a nota precedente.

⁴⁰ Che, nel caso, potrà essere affiancato ovvero sostituito dal modulo ex All. VII.

⁴¹ E dunque a partire dal confine italiano e per tutto il territorio nazionale.

⁴² La quale, come rilevato sopra, *differenziandosi dalla normativa del paese di spedizione*, ha dato luogo ad un **disaccordo** (non ricomposto) "... in merito alla classificazione del materiale", come prevista, riconosciuta e disciplinata dall'art. 28 cit., nei termini indicati.

riconoscimento e qualificazione di m. p. s. **per tutti** i “beni, sostanze o materiali residuali di produzione o di consumo”, in via generale e di sistema”⁴³.

B) Successivamente, nella legge di delega n. 308/2004 dette nozioni, non solo erano riprese, in esplicita conferma dell’art. 14 cit. (v., per es, l’art. 1, comma 26 prima parte), ma veniva introdotto, per alcune tipologie, un riconoscimento puntuale, come, ad es., per i **rottami ferrosi e non ferrosi**, destinatari di un **duplice pacchetto di norme**:

1) il primo, relativo a detti materiali, provenienti **dall’estero e sottoposti “ad operazioni di recupero”** (quelle elencate nell’All. C) del decreto legislativo n. 22/97 cit.) per produrre appunto materie prime secondarie: v. commi 27⁴⁴ e 28⁴⁵ e 29, q-bis⁴⁶, prima parte, dell’art. 1;

2) il secondo, costituito dagli artt. 25, 26 e 29,q-bis,⁴⁷ seconda parte, relative ai rottami ferrosi e non ferrosi che sono da considerare **m.p.s.**, per le attività siderurgiche o metallurgiche, fin dall’origine, come “scarti di lavorazione oppure originati da cicli produttivi o di consumo...”, in quanto rispondenti a determinate specifiche tecniche nazionali o internazionali (senza necessità di sottoporre detti rottami a vere e proprie operazioni di recupero).

C) Tale specifica disciplina è stata sostanzialmente confermata dal subentrante **T.U. ambientale 152/2006**, che ha conservato la duplice provenienza

⁴³ Il comma 2, lett. a) e b), dell’art. 14, cit., detta: “Non ricorrono le fattispecie di cui alle lettere b) e c) del comma 1, per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni:

a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, *senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all’ambiente*;

b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, *dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell’allegato C del decreto legislativo n. 22*”. In tema si vedano le tre decisioni della Corte di Giustizia richiamate a nota 85.

⁴⁴ Che detta: “I rottami ferrosi e non ferrosi **provenienti dall’estero** sono riconosciuti a tutti gli effetti come **materie prime secondarie derivanti da operazioni di recupero** se dichiarati come tali da fornitori o produttori di Paesi esteri che si iscrivono all’Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti con le modalità specificate al comma 28”.

⁴⁵ Il quale recita: “ È istituita una sezione speciale dell’Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti di cui all’articolo 30, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, alla quale sono iscritte *le imprese di Paesi europei ed extraeuropei che effettuano operazioni di recupero di rottami ferrosi e non ferrosi, elencate nell’allegato C* annesso al medesimo decreto legislativo, **per la produzione di materie prime secondarie per l’industria siderurgica e metallurgica**, nel rispetto delle condizioni e delle norme tecniche riportate nell’allegato 1 al decreto del Ministro dell’ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998. *L’iscrizione è effettuata a seguito di comunicazione all’Albo da parte dell’azienda estera interessata, accompagnata dall’attestazione di conformità a tali condizioni e norme tecniche rilasciata dall’autorità pubblica competente nel Paese di appartenenza*. Le modalità di funzionamento della sezione speciale sono stabilite dal Comitato nazionale dell’Albo; nelle more di tale definizione l’iscrizione è sostituita a tutti gli effetti dalla comunicazione corredata dall’attestazione di conformità dell’autorità competente.

⁴⁶ Il quale recita: “ materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche: rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero e rispondenti a specifiche CECA, AISI, CAEF, UNI, EURO o ad altre specifiche nazionali o internazionali”.

⁴⁷ Del seguente tenore: “**nonché i rottami scarti di lavorazioni industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo, esclusa la raccolta differenziata, che possiedono in origine le medesime caratteristiche riportate nelle specifiche sopra menzionate**”.

dei rottami metallici (come materia prima secondaria) da **attività di recupero o sin dall'origine**, nell'art. 183, comma 1, lett. u), del seguente tenore:

“ Materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche:

1) rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero e rispondenti a specifiche Ceca, Aisi, Caef, Uni, Euro o ad altre specifiche nazionali e internazionali individuate entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro delle attività produttive, non avente natura regolamentare;

2) i rottami o scarti di lavorazioni industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo, esclusa la raccolta differenziata, che possiedono in origine le medesime caratteristiche riportate nelle specifiche di cui al numero 1). I fornitori e produttori di materia prima secondaria per attività siderurgiche appartenenti a Paesi esteri presentano domanda di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, ai sensi dell'articolo 212, comma 12, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui al numero 1).

Più in dettaglio, per le materie prime secondarie che derivano da attività di recupero, in senso proprio,⁴⁸ non si ponevano né si pongono, allo stato, seri problemi di conformità comunitaria, né in linea di principio⁴⁹ né in concreto, ove si consideri che il **D.M. 5.2.1998 cit.** di attuazione della disciplina primaria di cui agli artt. 31/33 del D.lgs n. 22/97 aveva, a suo tempo, **superato positivamente il vaglio della Corte di Giustizia**⁵⁰.

Con questa pronuncia, fra l'altro, si era ribadito che “.. *la caratteristica essenziale di un'operazione di recupero di rifiuti consiste nel fatto che il suo obiettivo principale è che i rifiuti possono svolgere una funzione utile, sostituendosi all'uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione, il che consente di preservare le risorse naturali*” (a conferma di altro suo precedente 27.2.2002, Asa, punti 68 e 69).

Tali ultimi rilievi sono da estendere anche a tutte **le più recenti fonti normative**, sopra richiamate⁵¹ e comportano che il rifiuto, sottoposto a recupero, *in tanto* potrà essere qualificato m. p. s. (e fuoriuscire dalla disciplina dei rifiuti) *in quanto risponda*:

- *alle specifiche tecniche* fissate direttamente dalla normativa italiana (v. per es. quelle poste dal D.M. 5.2.1998 cit.) ovvero:

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. h, del T.U. cit., come regolate, in via transitoria, dal D.M. 5.2.1998, 12.6.2002, 161, richiamati dal comma 5, dell'art. 214; v. altresì l'art. 1, par. 1, lett. f), della direttiva 2006/12 CE.

⁴⁹ Anche l'art. 3, par. 1, lett. b) i, *della direttiva 2006* cit. prevede che le “.. operazioni di recupero sono... *intese ad ottenere materie prime secondarie*”.

⁵⁰ Con sentenza 7 ottobre 2004, in C- 103/02, salvo che per le omesse indicazioni delle *quantità massime* previste dall'art. 11, della direttiva cit. e di due tipologie di rifiuti, *non definiti con esattezza*, indicati a p. 5.9 e 7.8.

⁵¹ Come la legge di delega n. 308/2004, il T.U. ambientale citt. e il decreto correttivo n. 4/2008 (v. oltre).

- ad altre fonti, cui essa rinvia (v., per es, per **la carta, cartone e prodotti di carta**, la voce 1.1.4, lett. b), del D.M. '98 rimanda alle specifiche UNI-EN 643).

Si consideri, poi:

- il comma 29, dell'art. 1, legge delega 308/2004 cit. - quanto alle m. p. s. per attività **siderurgiche e metallurgiche** derivanti dalle “**operazioni di recupero dei rottami ferrosi e non ferrosi**” – il quale rinvia alle specifiche tecniche adottate in sede CECA, AISI, CAEF, UNI, EURO od altre”. Tale previsione è stata confermata dall'art. 183, comma 1, lett. u) che, per riconoscere la qualifica di “materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche”, prevedeva che “... i rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero, siano “rispondenti a specifiche a specifiche Ceca, Aisi, Caef, Uni, Euro od altre specifiche nazionali o internazionali”.

Ne deriva, ovviamente, che il materiale trasportato come m.p.s. - qualora non risponda in concreto (per es. in sede di accertamento o controllo) alle specifiche da (o che esso dichiara di) osservare – sarà da qualificare ancora **rifiuto** (da sottoporre ad ulteriori attività di recupero) prima di diventare una m.p.s.

D) Tale contesto normativo che regolava i casi di produzione di materia prima secondaria *a seguito di attività di recupero completo*, **risulta confermato** dall'art. 181, bis, del T.U. cit., introdotto dall'art. 2, comma 18 bis, del d. lgs. n. 4/2008, sulle “Materie, sostanze e prodotti secondari” **derivanti non solo da operazioni di recupero** ma anche da semplice e diretto “riutilizzo” e “riciclo”, a certe condizioni date (v. retro, le avvertenze preliminari di par. 1).

II) Per quanto attiene alle m.p.s. o ai sottoprodotti **che risultino tali sin dall'origine**, come richiamati, retro, in questo par., **sub 2** (e che pertanto non richiedono operazioni di recupero in senso tecnico o, secondo altra dizione, “trasformazioni preliminari” che incidano sulla loro identità fisico-chimica e merceologica⁵²), non v'è dubbio che il legislatore italiano *non solo ha preteso*:

- di identificarne espressamente *le caratteristiche e tipologie* (si veda il comma **25, dell'art. 1**, legge delega n. 308/2004, ma anche:
- *di fissarne, direttamente o indirettamente, le “specifiche tecniche”,* sottolineando che detti materiali debbono “... possedere in origine le medesime **caratteristiche** riportate nelle specifiche sopra menzionate (che si riferiscono alle specifiche CECA, AISI, CAEF, UNI, ecc.”, ex **comma 29** lett. q-*bis*, seconda parte;
- *di prevedere che “... il produttore/detentore non si disfi o non abbia l'obbligo di disfarsi” e:*
- - “... destini (il materiale), **in modo effettivo ed oggettivo**, all'impiego nei cicli produttivi **siderurgici e metallurgici**”, ex comma 26.

Il T.U. ambientale ratificava tale impianto legislativo e, nel comma 1, lett. u), n. 2, dell'art. 183, espressamente **ratificava la tipologia** dei “rottami o scarti di lavorazioni industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo,

⁵² Questo lessico è stato introdotto dalla Corte di giustizia: vedi, per es., a nota 17, le decisioni Palin Granit pp. 35, 36 e 37 e Avesta Polarit Chrome 11.9. 2003 cit., che usano la formula “trasformazioni preliminari”.

esclusa la raccolta differenziata, che possiedono in origine le medesime caratteristiche riportate nelle specifiche di cui al numero 1)".

Da ultimo, il decreto correttivo n. 4/2008 cit., richiamato a **par. 1**, in fondo, ed in particolare, il suo art. 2, comma 20, ha sostituito l'intero art. 183, compresa la previsione sui rottami ferrosi e non ferrosi (v. par. 1) – **mantenendo ferma però la categoria giuridica** (e la sottostante realtà produttiva e commerciale) **delle "materie, sostanze e prodotti secondi"** (ex art. 181 bis) e dei **"sottoprodotti"** (ex art. 183 novellato) in cui possono rientrare, alle previste condizioni, detti materiali ferrosi e non, fermo restando **il regime transitorio del comma 46**, dell'art. 2 del decreto del 2008, che prevede, fino al rilascio della nuova autorizzazione, il rispetto "delle disposizioni precedenti" per le quali essi erano esclusi, come rilevato, dalla normativa sulla gestione dei rifiuti).

5.1. I requisiti richiesti per le m.p.s. dalla legge nazionale, sono conformi all'ordinamento comunitario (in quanto desunti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia).

Si può affermare che tale, più recente, disciplina sia *"conforme alla normativa comunitaria"*, come **pretende l'art. 28, comma 1**, per consentire allo Stato importatore *"di trattare i materiali spediti, dopo il loro arrivo, conformemente alla legislazione nazionale"*?

Le considerazioni svolte sui più maturi e avanzati **"arresti"** del giudice comunitario (riportate a par. **3.2.1.**) e il chiaro tenore delle **"linee guida" del 2007**, che la stessa *Commissione dell'U.E.* ha voluto fornire agli Stati membri e agli operatori economici, con la *"Comunicazione interpretativa sui rifiuti e i sottoprodotti"* (analizzata a **par. 3.2.2.**), hanno già fornito, a mio avviso, una risposta sufficientemente diretta e univoca – in senso positivo - a tale interrogativo.

I) Intanto, **riconoscendo espressamente** (ed anche in modo esemplificativo, traendo la relativa casistica dalla giurisprudenza della C.G.C.E.: v. retro par. 3.1.2., in fondo) **la introduzione**, nel sistema comunitario (che non ne prevedeva espressamente la definizione e la relativa disciplina), **di nuove realtà fenomeniche**, (diversamente descritte come beni, prodotti, materiali, sostanze, oggetti, scarti, residui, ecc.) giuridicamente rilevanti, e qualificate come *"materie prime secondarie o sottoprodotti"*.

Tale ultima **nozione** si affianca, dunque, e contrappone a quella di **"rifiuto"**; mentre la sua **disciplina**, per bocca stessa della Corte di Giustizia, è riconducibile, anche nella persistente assenza di un formale previsione di diritto comunitario, a quella propria delle **merci o prodotti**⁵³.

II) E poi (ma non in senso cronologico), **elaborando contestualmente, negli ultimi dieci anni**, anche se in modo problematico e non sempre lineare, **dei criteri** (diversamente denominati: *parametri, indizi, linee guida*, ecc.) di individuazione del –

⁵³ Tanto è stato espressamente predicato, come già riferito, per es., *per le scorie di altoforno, i sottoprodotti alimentari e della combustione, gli scarti costituiti per es. da trucioli, cascami, segatura di legno, materiali da scavo, letame fertilizzante, ecc.* Vedi, però, le tre più recenti sentenze della C.G.C.E., ingiustificatamente restrittive, indicate a nota 85.

e dunque di distinzione fra – rifiuto **e non rifiuto** (appunto le m.p.s. e i sottoprodotti, fin dall'origine⁵⁴).

***Ebbene, se analizziamo i parametri adottati dal nostro legislatore per definire la **nozione giuridica di m.p.s.** (da recupero o sin dall'origine) e di **sottoprodotto**⁵⁵ e li **compariamo a quelli individuati dalla Corte di Giustizia** (come da ultimo enucleati dalla Commissione U.E.), ci si avvede che non si dava, a mio avviso, **un allontanamento sostanziale** dei primi dai secondi, nonostante una insistita quanto ancora diffusa opinione contraria, impropriamente motivata⁵⁶.

Così rileggendo, con attenzione, le norme sul **sottoprodotto**, prima dell'ultima novella, si percepisce, all'evidenza, che esse ponevano **condizioni tassative e inderogabili** al residuo produttivo (da qualificare sottoprodotto) - di origine, formazione e destinazione - che, oltre ad essere ragionevoli e stringenti, **risultavano conformi al diritto europeo.**

In particolare, **il sottoprodotto** doveva provenire:

a) "da attività d'impresa" (contrapposto a quel residuo che si forma dall'attività di consumo), di natura: **b)** di tipo "continuativo"⁵⁷ e, per il suo intrinseco valore commerciale, doveva, in concreto: **c)** "essere destinato ad un ulteriore impiego o al consumo".

Più in dettaglio, con riferimento al sottoprodotto e alle la m.p.s., **sin dall'origine** (v. retro, in ordine ai rottami ferrosi e non ferrosi ed alla carta da macero), il T.U. del 2006 aveva posto delle specifiche tecniche e delle **condizioni stringenti**, per riconoscere loro la qualifica di "merce" che potevano considerarsi del tutto tranquillanti, se è vero che:

1) l'impresa non si deve "disfare" del materiale (né deve aver deciso di farlo o sia obbligata a farlo, per legge o per provvedimento legittimo dell'autorità) cioè non deve destinare il materiale al recupero o allo smaltimento;

2) lo deve reimpiegare *direttamente* ovvero "commercializzarlo.... *conferendolo a terzi*";

3) "senza necessità di operare *trasformazioni preliminari*" (da intendersi come "... operazioni che facciano perdere al sottoprodotto la sua identità ossia le caratteristiche merceologiche di qualità e le proprietà che esso già possiede e che si rendano necessarie per il successivo impiego in un processo produttivo o per il

⁵⁴ Vedi retro, note 11/19.

⁵⁵ V., rispettivamente, *per le m.p.s.* gli artt. 181, comma 13 e 183, comma 1, lett. q, ed u (quanto ai rottami ferrosi e non ferrosi); per i *sottoprodotti*, v. la successiva lett. n), già esaminati, successivamente sostituiti e/o modificati dal decreto 4/2008 (v. retro).

⁵⁶ Anche il Governo italiano ha dichiarato in più occasioni che, nel rispetto della delega rilasciatagli dal Parlamento, si è strettamente conformato "... al rispetto dei principi e delle norme comunitarie" (v. il comma 8 dell'art. 1, legge 308/2004, in ordine all'osservanza dei principi dell'U.E.).

⁵⁷ Per una ragione tecnologica propria del processo produttivo prescelto, il quale genera il prodotto tipico e, contestualmente, un "sottoprodotto" che "... pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturisce in via continuativa dal processo industriale dall'impresa stessa".

consumo");

4) "l'utilizzazione deve essere certa e non eventuale". Per la verifica di tale effettivo "impiego", si richiedeva, per il sottoprodotto, ex art. 183, lett. n), una "dichiarazione del produttore o detentore" del residuo/sottoprodotto "controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo riutilizzo", nel territorio nazionale, comunitario o fuori dell'U.E.);

5) l'impiego del sottoprodotto e della m.p.s. - proprio perché rivestono, tal quali, le caratteristiche della merce - non deve comportare *per l'ambiente o la salute* - in relazione alle attività di raccolta trasporto, stoccaggio, riutilizzo - "condizioni peggiorative rispetto a quelle delle normali attività produttive " (ove peraltro si manipolano materie prime primarie e prodotti *anche pericolosi*);

6) detto materiale deve essere conforme agli standard merceologici e/o specifiche tecniche e di sicurezza di settore (v. sopra).

***Evocando la giurisprudenza comunitaria, citata retro, sulla **nozione di "rifiuto e non rifiuto"** (v. par. 5), e **confrontandola con i criteri di individuazione** introdotti dall'ordinamento italiano, appare manifesto che **sussisteva**, già nel 2006, **una (non casuale ma voluta) corrispondenza tra i due ordinamenti**, che realizzava formalmente e sostanzialmente la prescritta "**condizione di conformità**" dell'art. 28 in esame.

Ed, invero, come già ampiamente constatato in precedenza, la nozione comunitaria di rifiuto, negli ultimi anni, ha fatto registrare decisivi passaggi avanti rispetto alle "chiusure" precedenti.

Ne costituiscono prova irrefutabile *le seguenti messe a punto del giudice lussemburghese:*

- "...una sostanza derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione - che non è principalmente destinato a produrlo - può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale **l'impresa non ha intenzione di disfarsi**, ai sensi dell'art. 1, lett. a), comma 1, .. ma che essa intende **sfruttare o commercializzare** a condizioni più favorevoli, in un processo successivo, senza trasformazioni *preliminari*" (criterio soggettivo prevalente);
- la circostanza che "i materiali hanno valore di prodotti, **indipendentemente da qualsiasi trasformazione..**" e che pertanto non vi sia una "mera possibilità di riutilizzazione della sostanza ma.. **una alta probabilità nel farlo...**, conseguendone il detentore un vantaggio economico...", sono considerati indizi oggettivi per arrivare alla individuazione della volontà del produttore (di non disfarsi del residuo produttivo: i due brani che precedono sono trattati dalla motivazione della sentenza **18.4.2002, Palin Granit Oy** cit.);
-
- il residuo di produzione, pur non configurandosi come il prodotto principale, ricercato dall'esercente come scopo della sua produzione, deve considerarsi "**sottoprodotto**" (e non rifiuto) ove sia stato **volontariamente realizzato** nell'impianto e dunque sia ".. il risultato di **una scelta tecnica**", ovvero quando

"... è il risultato automatico di una tecnica che **genera in parallelo altre sostanze ..**" il cui ottenimento costituisce l'obiettivo dell'impresa, nel caso in cui **sia certo l'utilizzo** di tale residuo ed esso sia stato voluto in quanto tale (secondo i nuovi parametri di qualificazione, introdotti dall'ordinanza **15 gennaio 2004, Saetti e Frediani**);

-
- il fatto che il sottoprodotto venga utilizzato con sistemi che "...*corrispondono a modalità correnti di recupero*" non comporta la sua definizione di residuo/rifiuto, le volte in cui lo **scopo dell'impianto è precisamente quello di produrre**, da un'unica materia prima (per es. il petrolio grezzo), **tipologie distinte di prodotti** ovviamente diversamente pregiati (e quindi con un mercato differenziato e distinti prezzi) **ma tutti voluti dall'imprenditore** che ha scelto quei determinati processi produttivi:
 -
 - con l'ulteriore aggiunta - fornita dalla stessa Corte (in causa Saetti Frediani) - secondo cui, in questo caso, il trattamento del sottoprodotto non ne impone logicamente la definizione di rifiuto perché **anche una materia prima può essere sottoposta a interventi che rientrano nelle previsioni delle "operazioni di recupero"**⁵⁸;
 -
 - il sottoprodotto non si trasforma in rifiuto se viene conferito "tal quale" dal suo produttore **a ditte terze, per soddisfare i bisogni di queste ultime**, senza **trasformazioni preliminari** (v. C.G.C.E. in due sentenze dell'**8 settembre 2005**, in causa C 416/02 - punto 90- e in causa C- 121/03, punto 61). Tale ultima, decisiva apertura comporta la opportuna **rimozione di un grave limite** della precedente giurisprudenza - alla definizione di "sottoprodotto" - costituito dall'imporre un utilizzo diretto del residuo produttivo "nel corso del processo di produzione" da cui proveniva e, conseguentemente, solo all'interno dell'impresa d'origine.

In conclusione: non sembra revocabile in dubbio che le specifiche prescrizioni della più recente normativa italiana, sul sottoprodotto e le m.p.s. – sia come categorie giuridiche generali che con specifico riferimento alla **carta da macero e ai rottami ferrosi e non ferrosi**, utilizzabili tal quali, senza operazioni di recupero pieno - fossero **rispettose della normativa comunitaria** ed in specie della nozione di rifiuto (ex art. 1, p. 1, lett. a), direttiva 2006/12 CE), secondo la più avanzata giurisprudenza della Corte di Giustizia, senza restringerne il significato o la portata e, di conseguenza, senza pregiudicarne l'effetto utile.

Per quanto esposto, detta normativa "interna" **soddisfa tutte le condizioni** poste dal giudice comunitario più illuminato come, da ultimo, rassegnate dalle più recenti "**linee guida**" della Commissione CE (v. par. 3.1.2.).

Non solo, infatti, le disposizioni italiane richiamate rispondono **ai tre criteri fondamentali:**

⁵⁸ Si richiama, in proposito, a **Corte di Giustizia 18 dicembre 1997** Inter Environnement Wallonie punto 33, secondo cui: " Tale conclusione non pregiudica la distinzione, che occorre effettuare, come giustamente sostenuto dai governi belga, tedesco, olandese e del Regno Unito, tra il recupero dei rifiuti, ai sensi della direttiva.. **e il normale trattamento industriale di prodotti** che non costituiscono rifiuti, a prescindere peraltro dalla difficoltà di siffatta distinzione" .

1) della assenza di operazioni volte a “disfarsi” del materiale (smaltimento o recupero); 2) di un suo riutilizzo, non eventuale, ma certo; 3) della assenza di trasformazioni preliminari.

Ma, addirittura, esse tengono espressamente conto anche di **altre ed aggiuntive varianti** (o specificazioni) che, più recentemente, la C.G.C.E. ha indicato al fine per consentire la fuoriuscita di un materiale dalla gestione del rifiuto, come:

4) il riutilizzo nella “continuità del processo produttivo” ma anche, come visto, presso terzi; 5) l’uso lecito del prodotto (cioè: il riutilizzo non deve essere ovviamente vietato altrimenti torna “l’obbligo di disfarsi”); 6) che non si tratti di una sostanza di cui l’unica attività possibile debba essere lo smaltimento; 7) l’assenza di rischi per l’ambiente; 8) l’imprenditore, soggettivamente, “non percepisca la sostanza come rifiuto...” (trattasi, come si vede, di specificazioni spesso superflue quando non banali...).

5.2. Recenti contestazioni della Commissione U.E.

A tali conclusioni non si potrebbe fondatamente obiettare – come è stato fatto in un **recente ricorso della Commissione**⁵⁹ (accolto dal giudice comunitario) proprio in tema di recupero dei *rottami ferrosi e non ferrosi* – che, con l’art. 1, commi da 25 a 27 e 29) della legge 308/2004 cit., il legislatore italiano “... avrebbe sottratto *a priori*” detti materiali dalla legislazione dei rifiuti, “.. venendo meno agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie” citt.

Perché, ove si leggano i motivi di tale contestazione, costituiti:

a) da “una esclusione ...di certi rottami dalla nozione di rifiuto.... destinati all’impiego in attività siderurgiche”, con l’effetto di: b) “restringere indebitamente la definizione di rifiuto”; c) violando così il “divieto di deroga della direttiva da parte di una norma di diritto interno”; d) “... la quale non prevede alcuna esclusione dal suo ambito di applicazione per le suddette sostanze..” (e dunque) “ introducendo una presunzione *juris et de jure* ” in quanto dette sostanze “... debbono sempre essere qualificate come materia prime”; e) “.. escludendo (la normativa italiana) che la nozione di rifiuto possa essere accertata alla luce del complesso delle circostanze che dovrebbero, caso per caso, stabilire se si tratti di un rifiuto ai sensi della direttiva”; f) pregiudicandone conseguentemente “l’*effetto utile*” (e cioè “il sistema dei controlli a tutela dell’ambiente con potenziali conseguenze a danno dell’ambiente”);

ci si avvede che essi non resistono ad un pur preliminare e sintetico vaglio critico.

Quanto ai **rilievi sub a)**, è da obiettare che la norma italiana non esclude, a priori, i metalli ferrosi e non ferrosi dal regime di rifiuti, in ragione di una presunzione assoluta *juris et de jure*, (**sub d)**, in quanto, come abbiamo dettagliatamente specificato sopra, quella esclusione è **fondata sulla ricorrenza di ben precise condizioni** – di fatto e giuridiche - che portano ad escludere la ricorrenza della

⁵⁹ Datato 12.6.2007. Si considerino, da ultimo, le decisioni della Corte di Giustizia riportate a nota 85, che, peraltro, non introducono alcun elemento nuovo in termini di motivazione e, pertanto, si espongono alle critiche già formulate, nella presente nota, all’orientamento più restrittivo della stessa Corte.

nozione di rifiuto per le m.p.s., sin dall'origine, come per quelle derivanti da "attività di recupero (v. retro).

Per le prime (m. p. s. fin dall'origine), come ricordato, si richiede, infatti, che il materiale "non sia disfatto", venga riutilizzato con certezza, senza trasformazioni preliminari, ecc. (v. il precedente par.). La ricorrenza di tali condizioni – che ovviamente sono sottoposte al *controllo e al potere di accertamento* delle Autorità amministrative, di polizia giudiziaria e giurisdizionali – escludono, per un verso, che si possa contestare un restringimento della nozione di rifiuto (**sub b**), una volta riconosciuto che il legislatore italiano si è adeguato (recependolo) alle indicazioni e ai criteri posti dalla giurisprudenza comunitaria in tema di "rifiuto e non rifiuto" (v. retro) e pertanto, rispettando e non "derogando alle direttive" (**sub. c**).

E, per altro verso, negando la qualifica di m. p. s. e di sottoprodotti - per definirli rifiuti – a tutte quelle sostanze che **non rispettano anche uno solo dei tanti requisiti imposti** (per rientrare nella nozione di non rifiuto).

Risulta quindi del tutto inattendibile, oltre che vistosamente forzato, il motivo **sub d**), secondo cui la norma comunitaria sui rifiuti "*non prevede alcuna esclusione dal suo ambito di applicazione per le suddette sostanze*".

E' ben vero, infatti, che la nozione di m.p.s. non è stata ancora codificata formalmente dall'U.E., **ma è altrettanto sicuro che tale originaria carenza della fonte comunitaria**, peraltro in corso di superamento⁶⁰, risulta oggi colmata dalla Corte di giustizia, che, in via interpretativa, ha introdotto, nel "diritto vivente", *desumendola dalla definizione di rifiuto*, la nozione di sottoprodotto o m. p. s. nei casi in cui il **residuo produttivo soddisfi** le elencate condizioni⁶¹.

Una volta assodato che la nozione di m.p.s. e sottoprodotto, enucleata e riconosciuta dalla legislazione interna sui rifiuti, viene sottoposta *ai previsti controlli*, onde evitare elusioni o violazioni di legge, non può correttamente prospettarsi, neppure in via ipotetica – come congettura la Commissione nella procedura di contestazione cit. - un *pregiudizio dell'effetto utile* della direttiva (**sub f**).

Tali categorie giuridiche, infatti, sono state introdotte dalla norma italiana, in applicazione della **nozione comunitaria di rifiuto e dei suoi limiti** (oltre i quali si apre l'area del sottoprodotto e delle m.p.s.). Né appare fondato il generico paventare **pericoli o danni all'ambiente** (sempre **sub f**), perché **sia il precetto italiano** che il criterio proposto dalla C.G.C.E. escludono tale "contatto" con le matrici ambientali, richiedendo, comunque:

- l'effettivo reimpiego del materiale (e non il suo abbandono nell'ambiente);
- la presenza di specifiche merceologiche predefinite (CECA, UNI, EURO, ecc.) che ne assicurino il suo valore commerciale e un sottostante mercato;
- il suo utilizzo certo, che "... *non deve comportare per l'ambiente o la salute condizioni peggiorative rispetto a quelle delle normali attività produttive*", ex art. 183, comma 1, lett. n), ultimo periodo.

⁶⁰ V. retro, nota 1.

⁶¹ Come d'altronde ammette la stessa Commissione U.E., fornendone rilevanti esempi nella sua "Comunicazione interpretativa" del 2007 cit.: v. retro par. 3.2.2.

Del tutto inaccoglibili si presentano, pertanto, anche quei passaggi delle contestazioni finali **sub e) ed f)** - secondo cui si escluderebbe, nella norma italiana, "una ricerca, caso per caso, della nozione di rifiuto" - considerando che **i metalli ferrosi e non ferrosi**, come **materia prima**, sono definiti in base ad una pluralità di condizioni ("circostanze") che, necessariamente, la norma prevede, *in via generale ed astratta* (e non poteva essere diversamente: altrettanto avviene per la definizione di rifiuto).

Tale formulazione, infatti, **non esclude affatto** che - in sede di controllo preventivo delle Autorità competenti ovvero in ipotesi di dubbi, contestazioni o procedure di verifica, amministrativa o giudiziaria - detti materiali siano oggetto di "accertamento caso per caso" al fine di stabilirne **la qualifica**, appunto, di *materia prima o di rifiuto* (per carenza anche solo di una delle condizioni volute dalla legge).

5.3. Normativa interna e Corte di Giustizia U.E.

Le riflessioni che precedono inducono, in modo coerente e consequenziale, ad assumere le seguenti **conclusioni**:

l) le norme esaminate retro, sui materiali ferrosi e non ferrosi (oggetto del regime transitorio introdotto dall'art. 2, comma 46 del decreto legislativo n. 4/2008 cit.) come, più in generale, sulle m.s.p.s e sottoprodotti, secondo le disposizioni del T.U. ambientale, come modificato e integrato dai due decreti correttivi adottati dal Governo, **sono, allo stato, vigenti e cogenti**⁶² e, in quanto tali, idonee a "resistere", nei termini che si accenneranno, di seguito, anche ad eventuali e future valutazioni contrarie del Giudice comunitario.

Nel rigoroso rispetto delle norme costituzionali del Trattato CE ed in conformità agli indirizzi del giudice comunitario e nazionale⁶³ va, infatti, ribadito che la pronuncia "interpretativa" del giudice lussemburghese ha natura di sentenza **dichiarativa** resa, in via pregiudiziale, ex art. 234 Trattato. Per ciò stesso, essa non riveste, innanzi tutto, **i caratteri della definitività e della irrevocabilità**⁶⁴.

E'altrettanto assodato, in dottrina⁶⁵ e nella giurisprudenza comunitaria, che **non esiste un effetto generale** (*erga omnes*) di tali sentenze, neppure nei confronti della Corte che le ha adottate, perché essa stessa non si sente formalmente vincolata dai propri precedenti⁶⁶ che può tranquillamente smentire o cambiare, come

⁶² Sulle modifiche apportate dal decreto 4/2008 v. le note preliminari di par. 1.

⁶³ Si veda, da ultimo, Cass. pen. 16 gennaio 2006 n. 1414, ric. Rubino, che indica come strumento giuridico esperibile a fronte del ritenuto contrasto del diritto interno con la norma comunitaria non autoapplicativa, il ricorso alla Corte costituzionale; analogamente, Cass. pen. sentenza 20 gennaio 2003, n. 1421, Passerotti. V., anche, oltre, nel testo.

⁶⁴ Il suo contenuto - di accertamento del significato e portata della norma comunitaria (e non di quella nazionale) - **non è dato una volta per tutte** (una sorta di sentenza passata in giudicato). All'opposto, essa non preclude affatto la riproponibilità della stessa questione (e dunque un ulteriore rinvio pregiudiziale sul medesimo tema) anche da parte del giudice rimettente (per chiedere chiarimenti) o di altri giudici, sulla base ovviamente di nuovi elementi e/o nuove prospettazioni. In definitiva, detta pronuncia vincola il giudice che l'ha sollecitata, con il rinvio pregiudiziale, ma non le altre autorità giudiziarie (civili, penali, amministrative) le quali **non condividano le sue conclusioni**. V, in proposito, il volume curato da ASTRID, "La costituzione europea", 2004, Il Mulino, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, pag. 266.

⁶⁵ Cfr. G. Gaja, Introduzione al diritto comunitario, Bari, 1996, pag. 63.

⁶⁶ V., fra le tante, Corte di giustizia 24 novembre 1993, cause C- 267-268/91 (sentenza Keck).

di fatto è avvenuto in modo rilevante nella giurisprudenza comunitaria proprio in tema di nozione di rifiuto e di non rifiuto.

II) Quanto alla c.d. efficacia “**vincolante**” delle sentenze della CGCE, **merita aggiungere che la loro funzione** di *accertamento pregiudiziale* consiste nel fissare il contenuto della norma comunitaria (per es. più ampio o più ristretto di quello ritenuto dal legislatore nazionale, in sede di trasposizione, ovvero dai giudici nazionali, con riferimento alla norma comunitaria direttamente applicabile) **ma non ne modificano la natura e l'efficacia**, che dipende dalla **sua fonte di produzione** (la norma può essere posta dal Trattato o dal regolamento ovvero da una direttiva⁶⁷).

In proposito bastava rileggere la perspicua **sentenza 389/1989** del giudice costituzionale, cui si sono conformate le successive pronunce evocate, per ricostruire correttamente il meccanismo degli effetti della sentenza interpretativa correlati alla natura /efficacia della norma interpretata⁶⁸.

In conclusione: il giudice nazionale si limita ad applicare la (ed è vincolato dalla) **norma comunitaria** (con la portata precettiva identificata dalla Corte di giustizia) **non la sentenza interpretativa della Corte**, come chiarito dalla dottrina⁶⁹.

Più specificamente: se la Corte interpreta una “norma comunitaria avente effetti diretti negli ordinamenti interni...*le precisazioni e le integrazioni della Corte .. hanno la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate*”.⁷⁰ Come dire che “.. al giudice si impone la non applicazione della norma interna confliggente e l'applicazione della norma comunitaria (se provvista di effetto diretto)”⁷¹, con l'ulteriore specificazione che il giudice (e la P.A.) applicano sempre e comunque la norma comunitaria e non la sentenza del giudice comunitario (che si limita a fissare la portata precettiva, estendendone o restringendone il contenuto ma non

⁶⁷ V. G. Tesaurò, Diritto comunitario, 2003, pag. 285. Nello stesso senso, fra i tanti, v. G. Greco, Rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale, in Trattato di diritto amministrativo europeo, a cura di M.P. Chiti e G. Greco, 1997, pag. 399. *L'effetto diretto all'interno degli ordinamenti interni è prodotto dalla fonte giuridica comunitaria e non dalla sentenza del giudice lussemburghese. Ove si considerino le ben note sentenze della Corte costituzionale (nn.170/1964; 113/1985; 389/ 1989; n. 111/1990) che affrontano l'argomento, se ne avrà una testuale conferma. Esse, pertanto, non possono essere richiamate per sostenere l'effetto diretto e vincolante delle sentenze del giudice comunitario che ha interpretato l'art. 1, primo comma, lett. a) della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156 /CEE - cioè di due direttive “classiche” - prive di effetto immediato negli ordinamenti nazionali.*

⁶⁸ Si legge in tale decisione che: “ ... Poiché ai sensi dell'art. 164 (oggi art. 234) del trattato, spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nella applicazione del medesimo trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di *sentenza dichiarativa del diritto comunitario*, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, *ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze* e, per tal via, *ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative*”.

–“Quando questo **principio viene riferito a una norma comunitaria avente “effetti diretti”** – vale a dire una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri **possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio**” (*ma non è il caso delle direttive ambientali in materia di gestione dei rifiuti*; nota dello scrivente) – “non vi è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate”.

⁶⁹ V. G. Tesaurò, op. cit., pag. 323 : “ .. I giudici e amministrazioni nazionali saranno tenuti a fare applicazione delle norme così come interpretate dalla Corte”.

⁷⁰ Così Corte Costituzionale 11 luglio 1989, n. 389, cit.

⁷¹ Cfr. G. Tesaurò, op. cit. pag. 285.

mutandone la natura, con riferimento alla sua efficacia diretta o indiretta negli ordinamenti interni)⁷².

Sul punto è doveroso, dunque, ribadire che:

- **l'art. 1, p. 1, lett. a), delle direttive (75/42, 91/156, 2006/12 CE) sulla nozione di rifiuto, non ha efficacia diretta nell'ordinamento italiano** (come ripetutamente affermato dallo stesso giudice comunitario) e, pertanto, la nozione di rifiuto che la Corte di Giustizia individua o individuerà, in base a tale disposto, *non è immediatamente efficace e vincolante, in forza della direttiva, né per i giudici nazionali né per la pubblica amministrazione.*
- lo stesso vale, di conseguenza, per la sentenza della **Corte di giustizia interpretativa di tale nozione** (come la nota decisione 11 novembre 2004, Niselli, ribadita dalle più recenti pronunce della stessa Corte del 18 dicembre 2007, in cause C - 194/05, 195/05 e 263/05, rispettivamente in materia di "terre e rocce da scavo", "materiali e sottoprodotti derivanti dall'industria agroalimentare destinati all'alimentazione animale", e sull'art. 14 della legge n. 178/2002, le quali si riportano acriticamente alla nozione più restrittiva e formalistica di "rifiuto" formulata da ultimo dalla sentenza Niselli del 2004 cit.) **che non deve né può essere applicata dalla P.A. e dal giudice nazionale** in quanto detta pronuncia **si limita** a definire una norma che non è idonea a produrre effetti diretti negli ordinamenti degli Stati membri (ma solo a porre l'**obbligo degli Stati** di conformare la loro legislazione per armonizzarla all'ordinamento comunitario). Senza dire che essa risulta sostanzialmente superata dai più recenti e progressivi "arresti" della stessa Corte (v., retro, par. 3.2.1.);
- tanto i giudici che la pubblica amministrazione **non possono applicare direttamente l'art. 1, p. 1, lett. a) delle direttive citt.** che definisce la nozione comunitaria di rifiuto – **secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza comunitaria** ovvero direttamente **le sentenze** della C.G.C.E. – disapplicando la normativa nazionale sulle m. p. s. o sui sottoprodotti, in quanto, si ribadisce, la norma comunitaria (nella portata, più o meno delimitata, individuata

⁷² Peraltro, su tale messa a punto sistematica, conviene anche **il Tribunale di Terni** cit. (che ha adito il giudice comunitario il quale si è pronunciato con la sentenza Niselli cit.), il quale sollevando questione di costituzionalità sulla contrarietà comunitaria della normativa italiana sull'utilizzo dei metalli ferrosi e non ferrosi, ex artt 11 e 117 della Cost. (che non sarebbero stati rispettati dal legislatore nazionale in quanto l'Italia avrebbe "... violato i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario , .. vincoli che derivano anche dalle statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte europea di giustizia...") - qualche riga dopo aggiunge, in senso opposto:

- "Ma tale soluzione giuridica *non appare convincente per lo scrivente giudicante*, che ritiene dunque di non adottarla, per diversi motivi, in punto di diritto. In primo luogo vi è un indirizzo, proprio a proposito *dei rottami metallici*, della **terza Sezione della Cassazione**, che, in sostanza, nega radicalmente qualsiasi influenza alla giurisprudenza comunitaria se porta ad una limitazione della nozione di rifiuto, così come interpretata dall'art. 14...., soprattutto in base alla duplice argomentazione che tale definizione è contenuta non in un regolamento ma in una direttiva; e che "la interpretazione pregiudiziale che compete alla Corte di Giustizia riguarda il Trattato e gli atti delle istituzioni della Comunità .. non già atti del legislatore nazionale...." (v. **Cass. pen. Sez. 3, c.c. 13 novembre 2002, n. 1421, Passerotti...**).

dalla sentenza) **non è provvista di effetto diretto nell'ordinamento interno degli Stati.**

IV) Si è posto in linea con tale ricostruzione del sistema dei rapporti fra U.E. e ordinamento interno, il **Dicastero dell'Ambiente** che in più occasioni ⁷³ e, di recente, tramite il suo Capo Gabinetto ⁷⁴, ha preso posizione in modo assai netto (e in linea con le soluzioni sopra esposte) sui seguenti temi:

- la natura e gli effetti delle direttive sui rifiuti escludono una applicazione diretta della nozione comunitaria di rifiuto, previa disapplicazione della normativa italiana (nella specie l'art. 14, legge 178); ⁷⁵
- l'art. 1, comma 1, lett. a) della direttiva 75/442 CEE (modificata dalla successiva direttiva 91/156, ma confermata dalla direttiva 2006/12) non produce effetti immediati sulla situazione soggettiva dei cittadini o delle imprese ⁷⁶;
- "le autorità nazionali **non** potranno né dovranno disapplicare la norma nazionale, dato che la soluzione del conflitto è rimessa all'organo legislativo.....".

V) Gli strumenti previsti (e consentiti) per **superare l'eventuale contrasto** fra i due ordinamenti non sono quindi costituiti dall'*applicazione diretta* (da parte della P.A. e dell'A. G.) della nozione comunitaria di rifiuto, previa disapplicazione

⁷³ Con due note del Capo Gabinetto del Ministero dell'Ambiente dell'aprile 2006, riportate nel sito www.osservatorio.assocarta.it.

⁷⁴ Con missiva a firma del prof. Paolo Togni, del 17 gennaio 2005, in risposta alle richieste delle Capitanerie di Venezia e di Monfalcone, proprio in materia di spedizioni in Italia di materiali ferrosi e non ferrosi.

⁷⁵ Questo il testo: " E' necessario, in primo luogo, precisare che la direttiva comunitaria sopra indicata non è **self executing**; in altre parole la direttiva di cui trattasi **non è direttamente applicabile nell'ordinamento italiano**, diversamente da quanto ipotizzato sub b) dalla Capitaneria che propone il quesito. La circostanza non merita ulteriore approfondimento essendo riconosciuta dalla stessa Corte di Giustizia oltre che dalla Corte di Cassazione. Tuttavia la precisazione appare opportuna in quanto il quesito si incentra sulla possibilità che la definizione italiana di rifiuto, come interpretata dal legislatore nazionale, sia stata direttamente modificata da una sentenza della Corte di Giustizia che ha interpretato una direttiva non direttamente applicabile. Ciò posto, occorre ricordare che le **sentenze interpretative** della Corte di Giustizia producono effetti solo sulla norma comunitaria interpretata e **non sull'ordinamento degli Stati membri**; sarà poi la norma comunitaria, nell'interpretazione data dalla Corte, ad esplicare o meno effetti diretti nell'ordinamento interno a seconda della propria natura".

⁷⁶ In proposito così si argomenta: "... Si parla di immediata applicabilità di una norma comunitaria (norma avente *effetti diretti*) quando la norma *incide direttamente* sulle situazioni soggettive dei cittadini degli Stati membri. Tale fattispecie non ricorre quando, come nel caso della direttiva cui si riferisce la sentenza interpretativa 11 novembre 2004 della Corte, la norma comunitaria **pone obblighi non per i cittadini ma per gli Stati membri** e può essere applicata nei vari ordinamenti **solo attraverso l'intervento del legislatore nazionale**.

Come ha più volte affermato la Corte Costituzionale **solo le norme comunitarie direttamente applicabili prevalgono**, senza tuttavia produrre effetti estintivi, rispetto alle norme nazionali con esse incompatibili. *Esclusivamente in tale evenienza le autorità nazionali hanno il potere-dovere di risolvere il contrasto disapplicando la norma nazionale*. Come detto, nel caso in esame, siamo in presenza di una norma comunitaria non direttamente applicabile, di conseguenza non insorge diretto contrasto tra la norma comunitaria, nella interpretazione datane dalla Corte di Giustizia e la norma nazionale con essa incompatibile; infatti le due normative si muovono su piani differenti e sono collegate esclusivamente dall'intervento del legislatore nazionale.

della norma nazionale⁷⁷, ovvero nel dare *esecuzione alle sentenze interpretative* della C.G.C.E. (v. retro), quanto:

- a) nell'attivare le procedure di infrazione (ex art- 226 del Trattato);
- b) nel sollecitare la pronuncia pregiudiziale del giudice lussemburghese (ex 234 cit.), ad iniziativa della autorità investite di tale competenza;
- c) facendo ricorso alla Corte Costituzionale⁷⁸.

In definitiva, in tutti i casi in cui la norma nazionale risulti in presunto o dichiarato contrasto con la fonte comunitaria priva di efficacia diretta, essa **resta vincolante** per tutti i soggetti dell'ordinamento interno (cittadini, pubblica amministrazione, polizia giudiziaria e magistratura⁷⁹) sino a quando non sia abrogata (dal legislatore) o annullata (dalla Corte costituzionale)⁸⁰.

5.3.1. Ancora sulla condizione di conformità, al diritto comunitario, della norma interna.

Se, dunque, resta vera l'affermazione secondo cui una norma interna resta cogente pur essendo in caso di accertato contrasto con la normativa comunitaria", nondimeno, si apre, in detta condizione, un secondo interrogativo: sarà ancora possibile applicare, in presenza di tale contrasto, l'art. 28?" .

Tornando al meccanismo escogitato da quest'ultima disposizione, merita ricordare che, in base al chiaro tenore della sua prima parte e all'evidente *ratio* che la sottende, nel dubbio sulla qualificazione del materiale, oggetto di spedizione, debba *prevalere, comunque, la disciplina più severa dei rifiuti* fino a quando il materiale non faccia ingresso nel Paese di destinazione (**v. Cap. 3, parr. 1 e 2**). Mentre, una volta entrato in quest'ultimo, *si applicherà la normativa sua propria, a condizione che sia conforme al diritto comunitario*.

⁷⁷ Salvo che la fonte comunitaria sia suscettibile di applicazione diretta, come il regolamento.

⁷⁸ In tal senso, V. Cerulli Irelli – F. Pizzetti, *La Costituzione europea cit.*, 2004, pag. 267 che notano: "Quanto alle norme giuridiche nazionali in contrasto (con fonti europee ad efficacia diretta), si è detto, in base alla costruzione sinora seguita, che esse devono essere disapplicate dal giudice. Tuttavia resta **in piedi per esse, lo scrutinio di legittimità** davanti alla Corte costituzionale laddove il contrasto **si rilevi nei confronti della normativa comunitaria non produttiva di effetti diretti, la quale, quindi, come tale non può essere applicata dal giudice** (Corte cost. sentenze nn. 170/84; n. 286/86). E la competenza della Corte costituzionale a sindacare leggi nazionali in contrasto con la normativa comunitaria viene affermata altresì nel caso di ricorsi in via principale rispettivamente dello Stato e delle regioni ai sensi dell'art. 127, Cost. (Corte cost., sent. n. 94/5).

⁷⁹ V. nota precedente. In ordine al possibile richiamo del nuovo testo dell'art. 117, 1° comma, Cost. - il quale, com'è noto, stabilisce il rispetto << dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario >> come quello che, tra gli altri, limita, in punto di costituzionalità, la potestà legislativa **sia dello Stato che delle regioni** – la stessa dottrina, da ultimo citata in nota, conferma che tale limite "... potrebbe indurre a predicare, senz'altro, l'incostituzionalità delle norme legislative nazionali in contrasto con il diritto europeo" da far valere dinanzi alla stessa Corte (op. cit. pag. 267).

⁸⁰ Questo principio costituzionale, desunto dal sistema dei rapporti fra i due ordinamenti (nazionale e comunitario), vale anche con riferimento all'ipotesi **della seconda parte del comma 1, dell'art. 28** del Regolamento. Nel senso che la norma interna resta vigente e cogente anche se non conforme alla normativa comunitaria.

Quindi, al quesito circa **la applicabilità del disposto**, in esame - in caso di *normativa interna difforme* - si deve rispondere nel senso che: se la legge nazionale dell'importatore (per es. l'Italia) fosse, in ipotesi, contraria al diritto comunitario, pur restando vigente e vincolante nei confini dello Stato, non consentirebbe di dare applicazione al sistema congegnato dall'art. 28, per mancanza della evidenziata condizione.

In altri termini, l'importatore italiano non potrebbe invocare tale norma del Regolamento, senza contemporaneamente assumere e dichiarare che il proprio diritto interno risulta " conforme alla normativa comunitaria o al diritto internazionale" (v. **Cap. 3, par. 3, sub p. 1 e 2, pag. 17, prima parte**) e pertanto **soddisfa la condizione di conformità comunitaria**, ex art 28.

Sulla "effettiva" ricorrenza di tale condizione, *convergono e concordano*, a mio avviso, le disposizioni legislative richiamate, rettammente interpretate e applicate; alcune circolari ministeriali e molti pareri del Governo (del Ministero dell'ambiente, ecc.); gran parte delle Regioni e degli enti locali; della P. A., centrale e locale; motivati orientamenti della magistratura, degli studiosi, dei tecnici, ecc. (anche alla luce delle limitazioni poste dall'ultimo decreto "correttivo" n. 4/2008, esposte, retro a par. 1, in fondo).

Ma, come si diceva in esordio, la posizione interpretativa in favore della conformità comunitaria della legislazione italiana (applicabile, per es., alla carta da macero e ai rottami ferrosi e non) **resta ancora in parte controversa** (per la incertezza definitoria della nozione di rifiuto e non rifiuto) e postula, pertanto, *uno sforzo esegetico ed un consolidamento della prassi applicativa* che porti a dare prevalenza e definitività a tale "opzione", fino a quando il legislatore comunitario non riconosca chiaramente ed espressamente tali categorie giuridiche (come nell'ultima bozza di direttiva sui rifiuti in corso di elaborazione), togliendo ogni margine di incertezza residua (ancora persistente....⁸¹).

In conclusione: la legge italiana, *conforme o difforme*, resta vigente e vincolante nei confini nazionali; ma, **per l'applicabilità dell'art. 28, comma 1**, si può e si deve ritenere (come detto sopra) che essa sia conforme, anche nell'attuale versione (l. delega 308 e T.U. 2006), al diritto comunitario (per le ragioni esposte sopra).

5.4. Sull'efficacia vincolante delle direttive comunitarie ambientali nei confronti degli operatori, la P.A. e l'Autorità giudiziaria.

Quanto ai rapporti fra **Pubblica amministrazione e direttive comunitarie (non autoapplicative)** occorre chiedersi come qualificare gli atti amministrativi adottati in applicazione della norma interna in contrasto con una direttiva priva di efficacia diretta (come quelle sui rifiuti).

⁸¹ Basti pensare alle tre recentissime decisioni della Corte di Giustizia del 18 dicembre 2007, in cause C - 194/05, 195/05 e 263/05, rispettivamente in materia di "terre e rocce da scavo", "materiali e sottoprodotti derivanti dall'industria agroalimentare destinati all'alimentazione animale, e sull'art. 14 della legge n. 178/2002, le quali si riportano acriticamente alla nozione più restrittiva e formalistica di "rifiuto" formulata da ultimo dalla nota sentenza Niselli, più volte citata, per capire quale sia lo spessore della denunciata incertezza.

In ipotesi in cui gli atti amministrativi vengano assunti in conformità a norme nazionali, contrastanti con norme comunitarie (prive di effetto diretto), “.. **non sembra dubbio che l’amministrazione non possa non applicare la norma nazionale**, ovviamente interpretandola laddove è possibile, in conformità con i principi delle direttive comunitarie”⁸².

E’ questa, appunto, la vicenda che ci occupa per la quale il contrasto **eventuale** si pone fra *norma interna* (sulle m.p.s. e sul sottoprodotto della legge di delega 309/2004 e del T.U. ambientale) e *norma comunitaria* (l’art. 1, comma 1, lett. a) delle direttive cit.).

Ove non sia possibile la conformazione, in via interpretativa, della legge interna a quella dell’U.E. - si deve concludere nel senso che, non solo la P.A., centrale, regionale e locale, ma anche :

1) il giudice amministrativo (come quello ordinario) “... sarà tenuto ad applicare la normativa nazionale ...; se il contrasto tra le due normative permane..... **il meccanismo della disapplicazione non può funzionare...** “, secondo “...l’orientamento prevalente e, a nostro giudizio, corretto...” (Cons. Stato, VI, 24.1.1989, n. 30)”⁸³;

2) il giudice amministrativo (e quello ordinario) potrà ovviamente “.. sollevare, davanti al giudice competente, la questione di costituzionalità della norma nazionale difforme dai principi della direttiva o di altro atto comunitario privo di effetti diretti. Siamo infatti in uno dei casi, sopra considerati, in cui la questione del contrasto tra i due diritti **resta affidata alla decisione della Corte costituzionale**”⁸⁴.

Parte IV

Criteria di applicazione dell’art. 28 e di compilazione dell’Allegato VII (come novellato), relativo alle informazioni che accompagnano le spedizioni dei rifiuti ex art. 3, parr. 2 e 4.

6. Procedure da seguire per dare applicazione all’art. 28, comma primo.

Il secondo quesito postomi attiene alle *modalità procedurali e contrattuali* da (individuare e) seguire per **dare attuazione al diritto** - riconosciuto dal Regolamento (seconda parte del comma 1, dell’art. 28) al Paese di destinazione - di applicare la propria normativa sulla qualificazione dei materiali spediti (per es. come m.p.s.) nel

⁸² In tal senso, testualmente, V. Cerulli Irelli e F. Pizzetti, op. cit. 2004, pag. 275.

⁸³ Secondo gli AA citati a nota precedente.

⁸⁴ V. nota precedente. Come è noto, dagli stessi organi *sono esclusi gli uffici della Procura della Repubblica* i quali non risultano abilitati a *sollevare direttamente* né questioni di *costituzionalità* né *rinvii pregiudiziali* alla Corte di giustizia, ai sensi dell’art. 234 del Trattato, come i **giudici**. Il Procuratore della Repubblica, infatti, nel compimento dei suoi compiti, svolge “*attività giudiziaria*”, ex artt. 50/54 *quater* c.p.p. (per es. indagini preliminari) ma **non “funzioni giurisdizionali”** (quali quelle – riservate al giudice - di accertamento, nel pubblico dibattimento, nel rispetto delle garanzie del contraddittorio e con sentenza, del reato ipotizzato e contestato dalla pubblica accusa) . Osserva, in proposito, G. Tesaurò, op. cit, pag. 302: “Sono, in particolare, stati esclusi dalla nozione di giurisdizione, ai sensi dell’art. 234 del Trattato, la pubblica accusa, come il Procuratore della Repubblica italiano: v. Procura Torino, causa C-74/95 e 129/95, sentenza 12 dicembre 1996, punti 18/19; e già Pretore di Salò, causa 14/86, sentenza 11 giugno 1987.

caso in cui l'organizzatore della spedizione li abbia invece classificati rifiuti, secondo l'ordinamento di appartenenza.

Più in dettaglio, occorre chiarire in che modo riportare l'art. 28 nel contesto della disciplina sulla spedizione dei rifiuti appartenenti alla Lista verde, per la quale è imposto un obbligo *contrattuale e documentale*, che non contempla espressamente tale vicenda.

Ove infatti si lega il modulo riportato nell'Allegato, ci si avvede che esso prevede numerose ed impegnative informazioni, ma soprattutto, suppone una sola operazione: quella di **spedizione del rifiuto ai fini di recupero, presso il paese di destinazione, ex art. 3, comma 2 e art. 18⁸⁵, ignorando del tutto l'ipotesi dell'art. 28**, certamente più ristretta ma, come evidenziato, altrettanto **sicuramente sussistente** (di ricorrenza di un disaccordo sulla qualificazione del rifiuto (v. retro par. 3. 2.).

Prima di affrontare, direttamente, le delicate questioni derivanti da tale mancato coordinamento fra le disposizioni citate, occorre ribadire che queste difficoltà non si pongono ove **il materiale - considerato rifiuto** dallo spedizioniere - sia destinato ad **essere recuperato**, in Italia, in regime ordinario o semplificato, come rifiuto (v. esempio sub 1, di par. 3.3.). In tal caso, infatti, sia nel contratto che nel modulo dell'allegato VII, le informazioni richieste si riferiscono ad un materiale **su cui le parti contraenti non sono in disaccordo sulla qualificazione** (siamo pertanto fuori dall'ipotesi dell'art. 28, comma 1).

Tale ultimo disposto attiene, infatti, **al caso opposto**, di disaccordo dei contraenti, ed in particolare quando il materiale, per presentare già i requisiti o le specifiche tecniche della m.p.s. o del sottoprodotto, sin dall'origine o grazie agli interventi compiuti su di esso, prima della spedizione, sia considerato **ancora rifiuto dall'esportatore e merce o prodotto dall'importatore**, secondo la legislazione italiana (come chiarito a **par. 3.3. punto 2**).

****In questa specifica evenienza, tanto nel **contratto di vendita** (dove l'esportatore sarà indotto a descrivere l'oggetto del contratto come vendita di rifiuti *destinanti al recupero*) come nel **documento di accompagnamento**, le informazioni richieste e previste (dal modulo) *non corrispondono – su dati decisivi – alla realtà dei fatti* e cioè: alla considerazione del materiale *spedito* come rifiuto e alla sua classificazione come merce, in Italia; alla successiva destinazione al recupero di contro al suo reale utilizzo *tal quale, senza operazioni di recupero, nel paese di destinazione*.

Con la conseguenza che, ove l'importatore italiano compilasse falsamente il ridetto modulo o, in alternativa, omettesse di riempire e/o sbarrare alcune di dette voci (come, per es, quelle relative alle operazioni di recupero, che di fatto, non si effettueranno, sulle m.p.s.) - oltre alle evidenti obiezioni e/o ostilità dell'organizzatore della spedizione⁸⁶, che potrebbe addirittura portare, in alcuni casi, *al mancato*

⁸⁵ Salvo l'ipotesi di smaltimento nel caso di cui all'art. 3, par. 4.

⁸⁶ In proposito si richiamano i suggerimenti indicati nelle Circolari di ASSOCARTA, nn. 163, 166 e 170 del luglio scorso cit. Mi sono state altresì inviate, da parte delle Associazioni committenti, informazioni scritte e documentazione che riferiscono delle difficoltà che, a livello nazionale e comunitario, l'art. 28 ha suscitato, presso gli operatori e le associazioni di categoria, soprattutto in relazione al contratto di

perfezionamento del contratto - si troverebbe esposto ad eventuali responsabilità di varia natura. Non solo civile, con riferimento agli *obblighi assunti al momento della conclusione del contratto*, ma anche di tipo penale, per dichiarazioni mendaci, come quella di compiere operazioni di “recupero” mentre invece utilizza direttamente il materiale, senza autorizzazione o iscrizione; ovvero per reati assai più gravi, come quelli previsti per il traffico illecito di rifiuti, ecc.

6.1. Analisi e proposte di interventi correttivi o integrativi.

La soluzione del dilemma deve essere cercata, necessariamente, *in alternative più corrette* – rispetto alle condotte esemplificate sopra - che siano ispirate ai principi di *chiarezza*, di piena e corretta informazione e collaborazione con l'altro contraente (esportatore) ma, soprattutto **di** (se possibile concordata) **modificazione e/o integrazione del modello** di cui all'allegato VII, fondata sulla inconfutabile circostanza che detto modello **ignora.... il caso previsto e regolato dall'art. 28, comma 1.**

Scendendo nel concreto della tipologia degli interventi da adottare, ritengo essenziale approfondire sinteticamente, per ragioni di spazio, i seguenti profili di spicco:

l) sarà necessario attivarsi, in via preliminare, **nel momento genetico del rapporto contrattuale** che vede la conclusione dell'accordo fra “il soggetto che organizza la spedizione e il destinatario che si incarica del “recupero”, ex comma 2 dell'art. 18. In detta sede l'importatore italiano dovrà *far presente che intende esercitare il diritto dello Stato di appartenenza* – assicurato dall'art. 28, comma 1 - di “trattare i materiali da spedire, “dopo il loro arrivo” (cioè previo superamento della frontiera estera ed ingresso nel nostro Paese), “in conformità alla legislazione nazionale”, cioè come **m.p.s. o sottoprodotti.**

Fornita tale informazione, *si cercherà il consenso dello spedizioniere* ed, eventualmente, si concorderanno gli interventi correttivi/modificativi del contratto e del documento di accompagnamento (v. oltre).

Peraltro, **anche senza il consenso** dell'esportatore (*salvo il caso di impossibilità o rinuncia alla conclusione del contratto da parte di quest'ultimo*), l'importatore italiano, in forza dell'art. 28 cit. - per non incorrere in responsabilità per *irregolare, incompleta o falsa compilazione* del documento di spedizione - **indicherà comunque**, negli spazi che lo riguardano, **l'effettiva e reale condotta che intende seguire nel territorio italiano**, circa le operazioni di trasporto e deposito di merce (ovviamente senza FIR, ma con il solo documento di accompagnamento, ex All. VII); attività di riutilizzo diretto, cioè tal quale, del materiale importato, come m.p.s. o sottoprodotto (e non di recupero *ordinario o semplificato* del rifiuto), ecc.

In presenza dell'auspicato consenso delle parti, sarà opportuno e prudentiale, **sul piano giuridico** – pertinente le rispettive **responsabilità** dei contraenti oltre che

spedizione e al documento di trasporto. Dei contenuti di questa documentazione non conviene, in questa sede, dare conto in quanto già diffusi presso le categorie interessate. Delle concrete proposte formulate in detta sede, certamente utili per il superamento di questa prima fase applicativa del Regolamento, si è tenuto conto nel redigere il presente lavoro.

per “**facilitare il monitoraggio**” e il controllo della spedizione, **ex art. 18, comma 1, lett. a)** - inserire, nello stesso atto contrattuale, **una clausola espressa che richiami** la disciplina introdotta, *ex novo*, dall’art. 28, comma 1, *secondo periodo* (v. nota 2).

Tale clausola avrà la **finalità di documentare**, per iscritto, sia nei **confronti delle parti** contraenti, che in favore dei terzi – ed in particolare delle **Autorità competenti di spedizione e di destinazione** (ovvero, eventualmente, dei paesi attraversati) nonché degli organi di **vigilanza e controllo** (amministrativo e giudiziario) – **che la spedizione è stata ricondotta dalle parti** (o da una di esse: l’importatore italiano) **al regime previsto dal regolamento per il “disaccordo in merito alla classificazione dei rifiuti” ex art. 28.**

In definitiva, appare più prudente e cautelativo **esplicitare**, fin dall’inizio ed alla luce del sole (cioè per iscritto), la posizione di **buona fede** delle parti o di una di esse (relativa al mancato accordo e alla ricorrenza del presupposto per l’applicazione dell’art. 28, comma 1) piuttosto che addurre tale spiegazione, *in sede di controllo*, senza aver *preventivamente* lasciato *alcuna traccia documentale* (nel contratto e nel documento di spedizione) **di tale intendimento** (che, in fase di controllo, potrebbe essere letto, se non documentato per iscritto, come una giustificazione *tardiva e inattendibile*, a copertura di una irregolare spedizione).

II) Coerentemente con la clausola contrattuale indicata si dovrà intervenire nel documento di accompagnamento sia in modo analitico:

a) conservando le prime sei voci (delle quali, la n. 6° continuerà ad indicare: “Generatore/produttore”, ecc. di “**rifiuti**”) ma *aggiungendo* “informazioni” sulla 7° ed 8°.

Quanto alla 7°, **non** sbarrando il riquadro “Impianto di recupero” ma indicando – direttamente all’interno del riquadro o indirettamente con un rinvio a “**nota integrativa/informativa generale, in calce al modulo** - *che l’impianto (italiano) destinatario del materiale lo utilizzerà direttamente o tal quale, come materia prima o sottoprodotto* (e non come “rifiuto” da sottoporre ad operazioni di recupero), in conformità alla legislazione nazionale che **tale lo qualifica** (si potranno anche citare gli articoli richiamati, sopra, del T.U. ambientale), **in forza dell’art. 28, comma 1, seconda parte**, del Regolamento 1013/2006 CE .

Mi sembrerebbe, pertanto, corretta una formula, da apporre in calce al modulo, del seguente tenore: “ l’impianto destinatario del materiale lo utilizzerà tal quale, come **sottoprodotto**, in conformità alla legge nazionale, in forza dell’art. 28, comma 1, seconda parte del Regolamento n. 1013/2006 CE, come modificato dal Regolamento 1379/2007”.

b) Quanto al **punto 8**, **non** si dovrà sbarrare il riquadro relativo alla “Operazione di recupero” - codice R (in caso di riutilizzo tal quale), ma si inserirà una nota informativa/integrativa del tipo appena indicato sopra, ovvero, preferibilmente, si rinvierà alla nota generale, posta in calce al modulo, indicate a p. 7.

c) Per la *Denominazione commerciale abituale* dei rifiuti e la loro **Identificazione (punti 9 e 10)**, mi sembra rilevante intervenire, soprattutto, **sul n. 10** che, a differenza del n. 9, attiene alla **classificazione giuridica** (comunitaria, nazionale,

internazionale) del materiale come rifiuto. Ribadendo (con indicazione o rinvio) che si tratta di m.p.s. o sottoprodotti, in quanto **già rispondenti alle specifiche tecniche** previste e riconosciute, dalle Convenzioni internazionali, dal codice OCSE, ecc.: per es. *per i materiali ferrosi*, si possono indicare i codici Ceca, Aisi, Uni, ecc.; per la carta da macero, quelli UNI EN 643, ecc.

Ritengo pertanto opportuno indicare, innanzi tutto, il codice europeo dei rifiuti, specificando poi - direttamente o con rinvio - la qualificazione nazionale di m.p.s. (o sottoprodotto), come indicato a par. 6.1., II) c). Per es.: “ rottame ferroso m.p.s., secondo la legislazione nazionale, conforme alle specifiche CECA xy”;

d) Il n. 12 , relativo alla **“Dichiarazione di chi organizza la spedizione”** – tenuto ad attestare la completezza ed esattezza delle informazioni *fornite dal documento* nonché gli obblighi assunti *nel contratto* – dovrebbe espressamente *richiamare*: 1) il disaccordo dell'importatore sulla qualificazione/classificazione del rifiuto (considerato m.p.s.); 2) la clausola contrattuale (di cui si è detto, ove apposta), e 3) la volontà dell'importatore (italiano) di avvalersi e dunque di applicare alla spedizione, in oggetto, l'art. 28, comma 2, parte seconda.

La formulazione della dichiarazione da adottare potrebbe essere la seguente: “ Dichiaro, inoltre, di essere a conoscenza della diversa classificazione del materiale operata dal destinatario e della volontà dello stesso di applicare alla spedizione l'art. 28, parte seconda, del Regolamento CE n. 1013/2006, in relazione all'art. 2, del contratto di spedizione.

e) Ove lo spedizioniere si opponga a tale **annotazione integrativa**, essa sarà apposta dal solo importatore, come ricordato sopra, quale “destinatario al ricevimento dei rifiuti”, chiamato a sottoscrivere il modulo (**punto 13**).

Le procedure descritte - di modifica/integrazione dei vari riquadri del modulo (da 1 a 14) - potrebbero essere semplificate con una annotazione finale (del tutto consentita dall'All. VII del Regolamento), a piè di pagina o altrove che, funzionando come “informazione aggiuntiva e generale” riferibile a tutte le altre informazioni della spedizione - chiarisca, in modo esplicito e nei termini indicati sopra (**p. II, lett. a**), che l'importatore italiano qualifica il materiale come merce, secondo il proprio ordinamento, ex art. 28, con le evidenziate ricadute sulla diversa – ma corretta - compilazione del documento.

*** Sempre in termini di possibili modalità di **esplicitazione documentale di tale “informazione”**, può altresì ipotizzarsi che - a fronte del diniego dell'organizzatore della spedizione di indicare, nel contratto o nel documento di spedizioni, la non condivisa qualificazione del materiale come m.p.s. o sottoprodotto - tale “disaccordo”, ritenuto giuridicamente ammesso e rilevante dall'art. 28, comma 1, possa risultare altrimenti.

Penso, in particolare ad un **documento predisposto dal solo importatore** (una sorta di *autocertificazione*), da allegare al documento di spedizione, *di cui faccia parte integrante*, in quanto contenente una *informazione aggiuntiva* (rispetto ai dati del modulo, ex allegato VII), e nella quale **si dia atto del disaccordo** sulla qualificazione del rifiuto, fra esportatore ed importatore, **e si richiami** il regime dell'art. 28 che si intende applicare.

Tale documento dovrà riportare la sottoscrizione dell'importatore e, se possibile, anche dell'organizzatore della spedizione.

In prospettiva c'è da auspicare che, in sede comunitaria, siano prontamente chiariti, con le modalità previste dai canali istituzionali e/o grazie a iniziative mirate e convergenti delle dalle associazioni di categoria, il significato e la portata dell'art. 28, comma 1, seconda parte.

L'acquisizione di tale conoscenza costituisce il passaggio obbligato, *qualora fosse nel senso auspicato sopra*, per modificare il modello predisposto nell'Allegato VII del Regolamento e per inserirvi l'**ipotesi** (di disaccordo), **allo stato, non prevista** dal documento di spedizione.

Nella vigenza della legge 308/2004 cit., all'art. 1, comma 27, si prevedeva che il fornitore (o il produttore) estero di mps fosse scritto all'Albo delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti, di talché ci si chiedeva se convenisse inserire il numero di autorizzazione o, più facilmente, la dicitura "comunicazione presentata il", come previsto dal successivo comma 28 della stessa legge (il problema sembra ancora attuale alla luce del comma 46, dell'art. 2 del d. lgs n. 4/08, che introduce, come ricordato, un regime transitorio che fa salve le precedenti disposizioni della legge di delega).

La seconda alternativa ("comunicazione presentata") si configura più ampia perché ricomprende anche chi non è stato ancora iscritto all'Albo. La prima soluzione, garantisce meglio la ritualità della spedizione. Per opportunità, suggerirei però la prima alternativa, salvo a immaginare una doppia soluzione che indichi, di volta in volta, la comunicazione (quando c'è solo quella) ovvero la sola iscrizione (ove acquisita).

7. Risposta alle tematiche esaminate.

Al fine di rispondere ai quesiti che mi sono posto a par. 1, ho ritenuto necessario seguire i seguenti passaggi logici ed espositivi.

1) Premessa, in estrema sintesi, una rapida indicazione delle novità introdotte dal Regolamento n. 1013/2006, sulla spedizione dei rifiuti (**par. 2**), *si è fatto esplicito riferimento* al nuovo regime che interessa il recupero dei *rifiuti appartenenti alla Lista verde* (**par. 2.1.**), con richiamo delle disposizioni pertinenti e dell'Allegato VII, che ne regolano le operazioni di spedizione, transito e destinazione (per il recupero finale).

2) Individuata la portata generale dell'art. 28 (**par. 3**), è stato indicato *l'oggetto, il contenuto e i soggetti del disaccordo*, afferente la qualificazione o la classificazione dei rifiuti (par. **3.1.**), in particolare chiarendo che *l'ipotesi specifica e critica, oggetto del parere*, non è quella della spedizione di rifiuti in Italia che formeranno oggetto di operazioni di recupero, autorizzato in via ordinaria o semplificata o tramite A.I.A. (perché, in tal caso, *non c'è disaccordo fra i contraenti* sulla natura e qualifica di rifiuto del materiale spedito: tant'è che l'importatore italiano risulta munito di autorizzazione o iscrizione, secondo la normativa sui rifiuti, ex artt. 208 o 214, T.U. ambientale); quanto piuttosto la distinta vicenda in cui *l'importatore*

italiano qualifica m.p.s. (m.s.p.s.) o sottoprodotto il materiale spedito dall'esportatore come rifiuto, in base a quanto fatto palese dal tenore dell'art. 28, comma 1, seconda parte.

3) Nell'esaminare i *presupposti* di tale ultima disposizione, si sono esplicitate le ragioni del "disaccordo" (**par. 3.2.**) costituite dalle *rilevanti e risalenti difficoltà di definire la nozione di rifiuto* (e, conseguentemente, quella di non rifiuto), in base alla normativa comunitaria e degli Stati membri dell'U.E., agli orientamenti non sempre omogenei della giurisprudenza della C.G.C.E. e nazionale, alle prassi interne e del mercato unico. Tali incertezze sono state altresì esemplificate, *rassegnando la giurisprudenza comunitaria*, dai suoi primi arresti alle sue ultime e più avanzate aperture, in favore del *riconoscimento giuridico-formale delle materia prime secondarie e del sottoprodotto*, esclusi dal regime dei rifiuti, a certe condizioni (**parr. 3.2.1.**). Tale indirizzo sembra confermato anche dalla Commissione CE (v. **par. 3.2.2.**) e da una *proposta di direttiva* relativa ai rifiuti, del Parlamento e del Consiglio CE oggetto di accordo politico nel luglio 2007.

4) In tale complesso quadro normativo ed istituzionale, si sono approfondite *le ragioni in favore della applicabilità dell'art. 28* alla fattispecie dell'importazione in Italia di materiale classificato rifiuto ma considerato dal nostro importatore, secondo la legislazione interna, m. p. s. o sottoprodotto (**parr. 3.3. e 4**), escludendo che si tratti di un caso di "prevalenza" del diritto interno su quello comunitario o dello Stato esportatore (v. **par. 4.1.**).

5) Al fine di verificare la ricorrenza della *condizione* imposta dall'art. 28, circa la "*conformità della legislazione nazionale alla normativa comunitaria*", si è scrutinata la vigente disciplina italiana (v. **par. 5.**) sulle m.p.s. e i sottoprodotti (con riferimento, in particolare, alla *carta da macero e ai metalli ferrosi e non ferrosi*), comparando i requisiti imposti dal nostro ordinamento con quelli enucleati dalla C.G.C.E. (v. **par. 5.1.**). Tale confronto induce a concludere, sul piano sostanziale (della tutela dell'ambiente e della salute pubblica) e giuridico-formale, *che tale conformità sostanziale fra i due ordinamenti – in punto di rifiuto e non rifiuto - sussiste.*

6) Sono state quindi vagliate le posizioni di coloro che, sulla base di un ritenuto contrasto della norma nazionale con le direttive comunitarie sui rifiuti, *hanno proposto di disapplicare le disposizioni interne sulle m.p.s. per applicare il precetto comunitario* (v., per una critica dell'assunto, **par. 5.3.**) ovvero suggerito *di dare esecuzione direttamente alle sentenze, più restrittive*, della Corte di Giustizia sulla nozione di rifiuto, in ragione della loro *efficacia e cogenza.*

Questi ed altri "rimedi" sono stati confutati e respinti, in quanto, *contrari alla legge* (v. **par. 5.2.**) sulla argomentata considerazione che *le norme nazionali, in materia, sono vigenti e vincolanti*, non solo nei confronti degli operatori, ma anche verso la *Pubblica amministrazione, gli organi di controllo e l'Autorità giudiziaria*, sino a quando saranno, e se lo saranno, dichiarate *incostituzionali* ovvero *verranno modificate*, in sede legislativa⁸⁷, non avendo *le direttive comunitarie* sulla definizione e gestione dei rifiuti, efficacia diretta negli ordinamenti interni (in quanto non *self-executing*) né *le sentenze del giudice dell'U.E.* efficacia caducatoria diretta delle normative nazionali (v., ancora, **par. 5.3.**).

⁸⁷ Come è avvenuto, in parte, con l'ultimo decreto correttivo, n. 4 del 16 gennaio 2008 (v. par. 1, in fondo). V., in proposito, da ultimo, "Guida al diritto – Il Sole 24ORE n. 3, marzo 2008, con note di commento.

7) L'ultima parte della presente ricerca (v. **par. 6**) é dedicata alle possibili *modalità di intervento, in fase contrattuale e di spedizione*, per far valere e rendere applicabile, in favore dell'importatore italiano (in disaccordo con l'esportatore estero sulla qualificazione del materiale come rifiuto), l'art. 28, par. 1, seconda parte.

In particolare, sono stati *suggeriti interventi preventivi sul contratto* afferente la spedizione, ex art. 18, par. 2 e successivamente *sul documento di spedizione*, ex All. VII, con l'inserimento di *specifiche indicazioni integrative/correttive o clausole generali* che esprimano - esplicitamente, lealmente e documentalmente - la volontà dell'importatore di dare applicazione all'art. 28, *in piena buona fede*, ricorrendone le condizioni (di disaccordo e conformità alla normativa nazionale) previste dall'art. 28, del Regolamento.

In caso di difficoltà ad operare tali interventi, nel contratto o nel documento di spedizione, *per contrarietà dell'esportatore*, si prospetta all'importatore italiano la possibilità giuridica *di confezionare un documento (una sorta di autocertificazione) - integrativo del contratto e del documento di spedizione* – in cui si dichiara, sotto la propria responsabilità, che il materiale spedito come rifiuto, viene trasportato e riutilizzato, in Italia, come m.p.s. o sottoprodotto, ai sensi della legislazione italiana richiamata, che *risulta conforme all'ordinamento comunitario o internazionale*, in applicazione ed in conformità di quanto previsto e consentito dall'art. 28, par. 1, seconda parte cit.

Avv. Pasquale GIAMPIETRO