

L'ECONOMIA CIRCOLARE CON PARTICOLARE ATTENZIONE AI RIFIUTI URBANI, EX D.L. N. 121 DEL 3 SETTEMBRE 2020.

Giovanna Marchianò*

*"Dopo un tempo di fiducia irrazionale nel progresso e nelle capacità umane, una parte della società sta entrando in una fase di maggiore consapevolezza. Si avverte una crescente sensibilità riguardo all'ambiente e alla cura della natura, e matura una sincera e dolorosa preoccupazione per ciò che sta accadendo al nostro pianeta".
Enciclica Laudato Sì del Santo Padre Francesco*

Abstract: Dopo aver preso in esame i principi generali connessi all'economia circolare, quale economia autorigenerativa, ci si è focalizzati sui rifiuti urbani e le discariche, alla luce della disciplina del D.L. n. 121/2020 che introduce una normativa dettagliata in materia. Il decreto infatti, adottato ai sensi della delega legislativa contenuta nell'art. 5 della legge n. 117 del 4 ottobre 2009, contiene non solo i criteri e i principi di recepimento della c.d. Direttiva Rifiuti ma si pone un obiettivo più ambizioso prevedendo sostanzialmente un complessivo riordine dei criteri di ammissibilità in discarica di particolari tipologie di rifiuti, l'adeguamento delle stesse al processo tecnologico, i criteri generali dell'allocazione degli impianti nel rapporto Stato/Regione. Pur nella consapevolezza che il tema dell'economia circolare non si esaurisce nelle discariche, è altrettanto vero che per ottenere l'effettività di accogliere l'economia circolare, la chiave della transizione sta nel riciclaggio dei rifiuti, fino al raggiungimento dell'*End of Waste*.

After examining the general principles related to the circular economy, as a self-regenerative economy, we focused on municipal waste and landfills in the light of the discipline of D.L. n. 121/2020 which introduces a detailed legislation on the subject. The decree adopted pursuant to the legislative delegation contained in art. 5 of Law No. 117 of October 2009, contains not only the criterion and principles for the transposition of the c.d. Waste Directive, but it sets a more ambitious objective by substantially providing for an overall improvement in the eligibility criterion for landfill of particular types of waste, the adaptation of the same to the technological process, the general criterion of the allocation of the systems in the relationship State/Region. While we are aware that the theme of the circular economy is not confined to landfills, it is also true that in order to

achieve the effectiveness of receiving the circular economy, the key to transition lies in waste recycling, until the End of Waste is reached.

SOMMARIO: - Ambito d'indagine in materia di rifiuti urbani alla luce del D.L. 121/2020; **1.** Brevi cenni sull'economia circolare quale scenario in cui collocare il tema dei rifiuti urbani; **2.** La realizzazione dei siti di riciclaggio e smaltimento nonché la creazione di un mercato di materie "prime seconde"; **3.** La *circular capacity*: il principio di prossimità e di autosufficienza; **4.** La creazione di un mercato dei rifiuti ovvero la simbiosi industriale; **5.** I soggetti pubblici e i regolatori nella programmazione della gestione dei rifiuti; **6.** Provvedimenti autorizzatori ambientali alla luce del Decreto semplificazioni.

Ambito d'indagine in materia di rifiuti urbani alla luce del D.L. 121/2020.

E' ormai entrato nel linguaggio comune il concetto di "economia circolare", oggetto d'indagini sia tra i giuristi che tra gli economisti in quanto, la *circular economy*, a prescindere dalle molteplici definizioni che sono state elaborate dagli studiosi, risulta essere il "prodotto" di un approccio necessariamente interdisciplinare, tratto peraltro comune a tutte le politiche ambientali. Tuttavia la caratteristica precipua dell'interdisciplinarietà nell'"economia circolare" è data dal fatto che la stessa si avvale dell'apporto anche dell'etica, della filosofia, del diritto (la centralità della dimensione intergenerazionale), dell'ingegneria, dell'agricoltura e della biologia (la progettazione e la produzione di beni durevoli e rigenerabili)¹.

¹ * Professore associato di Diritto pubblico, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna - E' noto come il primo economista ad analizzare lo sviluppo del modello circolare intorno alla fine degli anni sessanta, fu Kennet E. Boulding che, nel suo celebre saggio *The Economics of the Coming Spaceship Earth* scriveva: "The closed earth of the future requires economic principles which are somewhat different from those of the open earth of the past. [...] I am tempted to call the open economy the "cowboy economy," the cowboy being symbolic of the illimitable plains and also associated with reckless, exploitative, romantic, and violent behavior, which is characteristic of open societies. The closed economy of the future might similarly be called the "spaceman" economy, in which the earth has become a single spaceship, without unlimited reservoirs of anything, either for extraction or for pollution, and in which, therefore, man must find his place in a cyclical ecological system which is capable of continuous reproduction of material form even though it cannot escape having inputs of energy. The difference between the two types of economy becomes most apparent in the attitude towards consumption. In the cowboy economy, consumption is regarded as a good thing and production likewise. [...] By contrast, in the spaceman

Il dato da cui bisogna partire è rappresentato dal fatto, ormai noto, che la *circular economy*² rappresenta un'economia concettualmente rigenerativa che trae origine dall'osservazione della natura nel migliorare ed ottimizzare i sistemi mediante i quali opera³.

Così, l'economia circolare o *bleu economy*, si caratterizza come metodo di una progettazione consapevole e responsabile la quale esclude, fin dall'inizio, che i prodotti destinati al consumo siano per così dire a obsolescenza programmata, ipotizzando il recupero e il riuso totale o parziale delle materie prime già utilizzate in vista del raggiungimento dell'obiettivo finale che è rappresentato dalla formula *zero Waste*⁴. L'obiettivo in parola, diventa frutto di un modello di ricerca basato sul *backcasting* ovvero dall'individuazione dell'obiettivo strategico da raggiungere in futuro, a ritroso vengono individuate le misure da adottare per guidare la trasformazione verso il risultato che s'intende perseguire. L'obiettivo *zero Waste*, introdotto dalla "Strategia tematica sulla prevenzione e riciclaggio dei rifiuti", è stata proposta dalla Commissione europea fin dal 2005 nella quale, in base al principio di prevenzione, si aveva l'obiettivo di precisare le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto nell'ambito della revisione della Direttiva 2008/98/CE⁵. Vi è

economy, throughput is by no means a desideratum, and is indeed to be regarded as something to be minimized rather than maximized. The essential measure of the success of the economy is not production and consumption at all, but the nature, extent, quality, and complexity of the total capital stock, including in this the state of the human bodies and minds included in the system. [...] This idea that both production and consumption are bad things rather than good things is very strange to economists, who have been obsessed with the income-flow concepts to the exclusion, almost, of capital-stock concepts." Questo estratto definisce in modo esaustivo la contrapposizione tra il modello di produzione lineare – definito dall'Autore "economia del cowboy" nella misura in cui determina uno sfruttamento insostenibile di risorse nel lungo periodo al fine di massimizzare il profitto – rispetto all'alternativo modello di produzione circolare – denominato "economia dell'astronauta" – in relazione alla necessità di minimizzare l'utilizzo delle materie prime e tentare di rigenerare un sistema che sia funzionale al mantenimento e alla salvaguardia delle risorse.

2 Il Pacchetto *circular economy* è formato dalla Direttiva 2018/251/UE "Direttiva rifiuti", dalla Direttiva 2018/852/UE "Direttiva imballaggi", nonché dalla Direttiva 2018/250/UE "Direttiva discariche" e dalla Direttiva 2018/849/UE "Direttiva veicoli, pile e RAEE".

3 Si vedano il rapporto elaborato dal *Massachusetts Institute of Technology* e il rapporto del *Club di Roma* del 1972, volti anch'essi a ribadire l'insostenibilità di un modello economico fondato su una crescita illimitata che implichi un consumo progressivo delle risorse.

4 L'*End of Waste* ovvero la cessazione della qualifica di rifiuto, si riferisce ad un procedimento per il quale un rifiuto, sottoposto ad un processo di recupero, perde tale qualifica per acquisire quella di prodotto. Le autorizzazioni al recupero dei rifiuti sono comunicate alle Autorità con il Sistema Recer (Registro nazionale delle autorizzazioni al recupero). R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, op. loc. cit. "... Il fatto che i rifiuti debbano costituire "il punto logico di partenza e non di arrivo comunque" di ogni discorso sull'economia circolare sensato e concreto che voglia fondersi su dati di realtà (e cioè su fattori di diritto positivo e, di valore economico sociale) è sicuramente dimostrato dal semplice fatto che è proprio in questo campo che l'Unione europea è intervenuta con una certa sollecitudine e con risultati anche di pregio".

5 Direttiva 2008/98/CE, art. 6, c. 1, ove si stabilisce che un rifiuto cessa di essere tale qualora sia sottoposto ad un'operazione di recupero e risulti conforme a specifici criteri da elaborare nel rispetto delle seguenti condizioni: il materiale dev'essere comunemente utilizzato per scopi specifici; deve esistere un mercato e una

quindi in *primis* la prevenzione dei rifiuti nonché la preparazione per il riutilizzo, il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero; *solo come ultima ratio lo smaltimento*⁶.

Si è posto ormai l'accento sull'insostenibilità di un modello economico fondato su una crescita costruita sul consumo progressivo delle risorse non tanto o non solo per il timore dell'esaurimento delle risorse delle materie prime, almeno a breve termine, piuttosto per l'aumento dei loro costi e la loro disponibilità effettiva connessa ad una determinata posizione geografica, con il rischio che la richiesta di utilizzo di tali materie possa costituire un'arma di pressione politica⁷. Come rileva il Ministero della transizione ecologica, "... per un sistema Paese come quello italiano povero di materie prime, utilizzare (e riutilizzare) materiale riciclato generato internamente permette di essere meno dipendenti dall'approvvigionamento estero, con annessa minore vulnerabilità alla volatilità dei prezzi, specie in un momento di grande instabilità nei Paesi che hanno le maggiori dotazioni di tali risorse"⁸.

Partendo da tale quadro, nel presente lavoro s'intende prendere in esame l'organizzazione e la regolamentazione del ciclo dei rifiuti urbani alla luce del DL n. 116 del 3 settembre 2020 in quanto, proprio questo profilo, rappresenta in modo evidente " l'elemento fattuale" per attuare l' economia circolare pur non comprendendola in toto. Il DL 116/2020, presenta spunti di particolare interesse per ciò che attiene il riciclaggio dei rifiuti urbani prospettando nuove problematiche sia relative ai rifiuti che finiscono in discarica sia per quelli che invece, dopo la raccolta e il passaggio agli impianti di smaltimento e recupero dei materiali, possono essere riutilizzati per un ulteriore ciclo produttivo. Le discariche, insieme agli impianti di smaltimento di rifiuti e recupero dei materiali, diventano i protagonisti dell'economia circolare così come protagonisti sono i soggetti pubblici Stato/Regione che intervengono nel settore in questione.

domanda per tale materiale; il materiale deve soddisfare i requisiti tecnici e rispettare la normativa e gli *standard* esistenti applicabili ai prodotti; l'utilizzo delle materie non deve portare ad impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute.

6 F. De Leonardis, *Il principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in Riv. *Quadrim. Diritto dell'Ambiente*, 2/2011, p. 289.

7 A. Clò, *Il rebus energetico*, Bologna, 2008. Dello stesso A., *Energia e clima. L'altra faccia della medaglia*, Bologna, 2017. M. Cocconi, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2019, ove a p. 116: "In realtà gli studi di settore sono oggi univoci nell'affermare che il rischio di insostenibilità del sistema non consiste tanto nell'esaurimento delle risorse naturali non rinnovabili, almeno nel breve-medio periodo. Il fattore di criticità consiste piuttosto nel fatto che la pressione discendente dalla crescente domanda di materie prime non è bilanciata dalla presenza di riserve facilmente accessibili che non pongono problemi sul versante della sicurezza geopolitica"; F. De Leonardis, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in Riv. *Quadrim. di Diritto dell'ambiente*, Decennale della Rivista (2010-2020), 1/2020, p. 65, il quale parla di "economia dei colori". G. Rossi, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in Riv. *Quadrim. di Diritto dell'ambiente*, Decennale della Rivista (2010-2020), 1/2020.

8 Ministero della Transizione ecologica, *Strategia nazionale per l'economia circolare, Linee Programmatiche per l'aggiornamento*, Documento per la consultazione, 30 Settembre 2021.

1. Brevi cenni sull'economia circolare quale scenario in cui collocare il tema dei rifiuti urbani.

Ai fini degli obiettivi che si intende raggiungere nel presente lavoro non ci si può esimere dal richiamare i principi dell'economia circolare in quanto fungono da chiave di volta delle riforme introdotte. A tal fine occorre tener presente che la nozione di economia circolare non può che scaturire dai principi, dalle regole e dagli strumenti che caratterizzano le politiche *dell'ambiente* e *sull'ambiente*, le quali hanno un'intrinseca capacità di partire da un'analisi su un macro settore – nel caso ambiente – coinvolgendo, tuttavia, principi di ordine generale del sistema giuridico⁹.

L'assioma della tutela ambientale è sostanzialmente rappresentato dalla consapevolezza che le risorse offerte dal pianeta non sono infinite e diventano sempre più costose; il "picco" di utilizzo delle risorse e i meccanismi di retroazione ambientali sono l'eco di un processo che dura da più di cinquant'anni. Fin dal secondo dopoguerra è emersa la potenziale contrapposizione tra crescita economica e tutela dell'ambiente e numerosi sono stati i documenti che hanno segnalato le preoccupazioni connesse al tipo di sviluppo "lineare"¹⁰. Successivamente, la nozione

9 Nella nostra Carta Repubblicana mancava un esplicito riferimento al tema ambientale disponendo invece in merito alla tutela del paesaggio, *ex art. 9* e alla tutela della salute *ex art. 32*. Solo con la modifica del Titolo V della Costituzione si è introdotta la tutela dell'ambiente nell'art. 117, c. 2, lett. s), come materia sulla quale lo Stato ha potestà legislativa esclusiva, mentre le Regioni, *ex art. 117, c. 3*, hanno potestà legislativa concorrente sulla valorizzazione dei beni culturali e ambientali. A ciò si deve aggiungere l'art. 41, c. 3 della Costituzione, ove si prevede che "... *la legge determina programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere coordinata e indirizzata ai fini sociali*": tale disposizione, in combinato disposto all'art. 43, legittima l'intervento dello Stato sui fattori di produzione in generale e, di conseguenza, anche in materia ambientale. Gli articoli in questione sui quali, soprattutto negli anni precedenti, era sorta una vasta letteratura, oggi possono essere considerati determinanti per giustificare l'intervento dello Stato (PNGR) e delle Regioni (PRGR) in funzione di tutela ambientale e, quindi, sul processo economico, lì dove si voglia adottare il "sistema" dell'economia circolare. Nei trattati europei invece la tutela ambientale viene annoverata in modo esplicito tra le materie sulle quali l'Unione ha potestà legislativa, dato questo rinvenibile in modo più incisivo nel TFUE dove, in numerosi articoli (artt. 4, 11, 36, 114, 177, 191, 193) si parla esplicitamente di tutela ambientale. D'altro canto, è ormai consolidata la giurisprudenza della Corte di Giustizia sul tema, valga per tutte la sentenza del 13 settembre 2005, la quale ha sottolineato il *carattere fondamentale e trasversale* del tema ambientale che, *in quanto tale, deve permeare le politiche e l'azione dell'Unione europea*. (Corte di Giustizia, causa C-176/03, Racc. pp. 178-179, par. 41 e 42). Si veda altresì Corte di Giustizia, causa C-302/86, Commissione/Danimarca, ove al punto 8 testualmente si legge: "*La tutela dell'ambiente è già stata considerata dalla Corte, nella sentenza 7 febbraio 1985 (causa 240/83, Association de defense des brûleurs d'huiles usagées, Racc. pag. 531), come «uno degli scopi essenziali della Comunità», che, in quanto tale, può giustificare talune limitazioni del principio della libera circolazione delle merci. Questa valutazione è d'altronde confermata dall'Atto unico europeo*".

10 Tra i vari studi sui limiti dello sviluppo economico o se si vuole sui limiti della crescita, resta pur sempre una pietra miliare lo studio *The limits to Growth* che partiva da due assunti fondamentali: il primo era il concetto di problematica globale, determinato dall'interconnessione di tutti i sistemi umani e non, il secondo segnalava la necessità di risolvere tali problemi con nuovi strumenti di carattere sistemico. Preso atto dell'esistenza di taluni

di sostenibilità¹¹ viene integrata specificando che lo sviluppo, per essere sostenibile, deve conciliare aspetti economici, sociali ed ambientali: questi tre aspetti, definiti *triple bottom line*, vengono messi in connessione uno con l'altro, non escludendosi a vicenda ma rafforzandosi reciprocamente in quanto appartenenti alla stessa sovrastruttura; lo sviluppo sostenibile risulta quindi basarsi su un "equilibrio dinamico" tra qualità dell'ambiente e sviluppo economico nonché equità sociale che evolvono insieme nella direzione del cambiamento¹². A seguito delle direttive comunitarie l'Italia ha modificato il Codice dell'ambiente in materia di rifiuti, introducendo l'art. 184 *ter*, rubricato "*Cessazione della qualifica dei rifiuti*". Il legislatore nazionale, pur riprendendo l'elencazione compresa nella direttiva, introduce tuttavia il principio in base al quale, in mancanza di criteri comunitari, si potrà decidere caso per caso per specifiche tipologie di rifiuti mediante uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare¹³; tale previsione ha trovato

limiti e vincoli biofisici, istituzionali, politici e amministrativi, risultava inevitabile la transizione da una condizione di crescita (economia lineare) a uno stato stabile di *equilibri dinamici*, sia all'interno del sistema umano, sia nel rapporto tra il sistema umano e gli ecosistemi mondiali (sostenibilità). D. H. Meadows, D. L. Meadows; J. Randers; W. W. Behrens III, *The Limits to Growth*, 1972, uno dei primi testi di allerta globale, commissionato da un gruppo di intellettuali facenti parte del Club di Roma così chiamato dal luogo in cui si tenne il primo incontro è un consesso di intellettuali: un'associazione non governativa, *non-profit*, di scienziati, economisti, uomini e donne d'affari, attivisti dei diritti civili, alti dirigenti pubblici internazionali e capi di Stato di tutti e cinque i continenti. La sua missione è di agire come catalizzatore dei cambiamenti globali, individuando i principali problemi che l'umanità si troverà ad affrontare, analizzandoli in un contesto mondiale e ricercando soluzioni alternative nei diversi scenari possibili, è una sorta di cenacolo di pensatori dediti ad analizzare i cambiamenti della società contemporanea. Nasce nel 1968 guidato dall'italiano A. Peccei e U. Colombo con l'obiettivo di indagare e attuare soluzioni alternative con cui gestire i cambiamenti mondiali. E. Bompan, I.N. Brambilla, *Che cosa è l'economia circolare*, Edizioni Ambiente, 2021.

11 La definizione convenzionale della sostenibilità, come emerge dal *Rapporto Brundtland*, fa riferimento a quella tipologia di sviluppo economico che, pur volendo garantire i bisogni delle generazioni attuali, si propone di non compromettere la possibilità che le generazioni future riescano anch'esse a soddisfare i propri bisogni. Il *Rapporto Brundtland* del 1987, constatava che i punti critici e i problemi globali dell'ambiente sono dovuti essenzialmente alla grande povertà del sud e ai modelli di produzione e di consumo non sostenibili del nord. Il rapporto evidenziava quindi la necessità di attuare una strategia in grado d'integrare le esigenze dello sviluppo e dell'ambiente. Questa strategia è stata definita in inglese con il termine *sustainable development*, attualmente di largo uso e tradotto successivamente con *sviluppo sostenibile*.

12 Dalla stretta interrelazione delle tre dimensioni dello sviluppo nasce una visione olistica dello sviluppo stesso: i soggetti coinvolti sono diversi e molteplici, soprattutto possono essere in conflitto tra loro, diventa quindi necessario attivare la cooperazione tra i diversi attori attraverso un processo di partecipazione. Il concetto di sostenibilità viene utilizzato inizialmente con riferimento specifico agli ecosistemi, *sostenibilità ambientale*, il suo utilizzo era in connessione con la capacità degli ecosistemi di supportare la popolazione animale. A tale concetto dev'essere richiamato quello della c.d. *sostenibilità sociale*, ovvero la capacità di garantire le condizioni di benessere umano, quali sicurezza, salute ed istruzione senza discriminazione di classe sociale, genere e ambiente degli individui. Alcuni Autori includono in questa dimensione i bisogni umani, nell'accezione data dalla *Gerarchia dei Bisogni di Maslow* (1954), definendo come sostenibile (nei Paesi sviluppati) un sistema che porta al mantenimento del livello di benessere raggiunto dagli individui che devono essere in grado di soddisfare le proprie necessità basilari per aspirare ai livelli superiori della gerarchia. La sostenibilità sociale riguarda anche il mantenimento di tradizioni e culture, promuovendo al contempo l'integrazione tra civiltà differenti.

13 Il c. 2, art. 184 *ter*, prevede che "...L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al

terreno fertile nella giurisprudenza italiana, si veda per tutte il Consiglio di Stato, sentenza n. 1229/2018¹⁴. Il tema dei rifiuti e della loro cessazione di essere tali, soprattutto alla luce della giurisprudenza italiana, deve trovare il suo fondamento o nella disciplina comunitaria o in quella dello Stato centrale a cui compete la decisione sull'End of Waste.

L'attuale normativa supera il limite della disciplina antecedente, rappresentata dal DPR 10 settembre 1982, n. 915, la quale considerava il rifiuto come semplice materiale di scarto ovvero come una passività ineliminabile; già nel D.lgs 5 febbraio 1997 n. 22, il rifiuto non è più soltanto uno scarto da smaltire, ma anche una "materia" da utilizzare per la produzione di materiali da reinserire nel ciclo economico-produttivo o di energia. Se dunque i rifiuti vengono ad avere i connotati di una risorsa economica si apre tutto lo scenario di quali rifiuti e a quale regime giuridico devono essere sottoposti. A tal proposito occorre tener presente che, la nozione di rifiuto in via di massima esemplificazione, si fonda sul difficile connubio tra contrapposte esigenze legate una alla garanzia dell'ambiente e della salute e l'altra alla produzione e all'uso più efficiente delle risorse naturali: nella prima accezione la nozione di rifiuto tende ad ampliarsi, nella seconda, al contrario, l'ambito dell'individuazione dei rifiuti viene ad essere ridotto¹⁵. Il vero è che la determinazione positiva di ciò che

comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. ...".

14 Sentenza n. 1229/2018 del Consiglio di Stato ove al punto 2.2 così si legge "... può, dunque, affermarsi che se, in linea generale, la disciplina della cessazione della qualifica di «rifiuto» è riservata alla normativa comunitaria, nondimeno questa ha consentito che, in assenza di proprie previsioni, gli Stati membri possano valutare caso per caso tale possibile cessazione...dandone informazione alla Commissione. Il destinatario del potere di determinare la cessazione della qualifica di rifiuto è, per la Direttiva, lo "Stato", che assume anche obbligo di interlocuzione con la Commissione".

15 Sulla nozione di rifiuto: V. Cerulli Irelli, G. Clemente di San Luca (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, Napoli, 2/2012, pp. 707 ss.; A. Fari, *Nozione di rifiuto e sottoprodotto*, in F. Giampietro (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D. Lgs 205/2010*, Milano, 2011, pp. 29, ss.; F. De Leonardis, *La disciplina dei rifiuti nell'ordinamento italiano*, in www.iuspublicum.com; F. De Leonardis, *I rifiuti dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, pp. 303, ss.; V. Pone, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, Milano, 2008; P. Cerbo, *Corte costituzionale e nozione di rifiuto: vecchie e nuove questioni tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Ambiente e sicurezza*, 2006, n.6, pp. 70, ss.; P. Cerbo, *Il rifiuto, la materia prima secondaria e la volontà del detentore tra d.m. 26 gennaio 1990 e Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Foro it.*, 1990, IV, p. 501; S. Maglia, *Nozione di rifiuto, materie prime secondarie e sottoprodotti: ancora norme poco chiare e poco «europee»*, in *Ambiente e sviluppo*, 8/2006; N. De Sadeleer, *Rifiuti, prodotti e sottoprodotti*, Milano, 2006; A. Borzi, *La «complessa» nozione di «rifiuto» del D. Lgs 3 aprile 2006, n. 152*, in *Ambiente e sviluppo*, 7/2006, pp. 607, ss.; A. Borzi, *La nozione di rifiuto tra applicazione comunitaria e (dis)applicazione interna*, in *Riv. Ital. Diritto pubbl. comunitario*, 2004; L. Ramacci, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2006; D. D. Röttgen, *Primi commenti alla nozione di rifiuto secondo la Corte Ce*, in *Ambiente*, 2005, p. 5; D. D. Röttgen, *Nozione di rifiuto e ambito di applicazione degli artt. 14 e 17 decreto Ronchi*, in *Ambiente*, 2004, p. 837; L. Butti, *Diritto europeo e normativa italiana di fronte al problema della «definizione di rifiuto»*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2003, p. 996; G. Amendola, *La gestione dei rifiuti:*

è rifiuto, si delinea in forma negativa attraverso l'individuazione di sostanze e oggetti che rifiuti non sono. D'altro canto proprio l'accumulazione di materiali e rifiuti, può rappresentare una minaccia a valori quali la tutela ambientale e la salute pubblica; così, prima il legislatore comunitario poi quello nazionale, si è posto l'obiettivo di far fronte in maniera adeguata a tale problema non essendo sufficiente disciplinare e controllare le operazioni di smaltimento ma risultando necessario "prevenirne" la produzione e, contestualmente, mutare la prospettiva nella quale inquadrare il rifiuto¹⁶. Così i rifiuti vengono a essere punto logico di partenza e non di arrivo della produzione: nel momento stesso in cui si progetta, si dovrà tener conto della fase terminale del ciclo produttivo e del riutilizzo del rifiuto; il concetto stesso di rifiuto insieme a quello di "sottoprodotti delle materie prime" nonché delle c.d. "materie prime secondarie", ha richiesto interventi legislativi sia a livello comunitario sia a livello degli Stati membri, interventi spesso disomogenei che hanno reso necessarie diverse revisioni sia delle direttive in materia che delle normative di recepimento. Nella prima Direttiva 75/442/CEE, modificata dalla Direttive 91/156/CEE e successivamente sostituita nella direttiva 2006/12/CE, il rifiuto veniva delineato in base a due elementi: l'iscrizione del prodotto nelle categorie contenute nell'allegato I, *carattere oggettivo*¹⁷, che elencava le sostanze e gli oggetti qualificabili come rifiuti, accanto al quale occorreva tener conto del *carattere soggettivo* rappresentato dal fatto che trattasi di un bene "di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi". La definizione in questione è stata oggetto di numerosi interventi interpretativi sia a livello comunitario sia a livello nazionale¹⁸, tra cui la Circolare del 1999 adottata dal Ministero dell'ambiente -e ancora in vigore per espressa previsione

obblighi, divieti e sanzioni, Rimini, 2005, pp. 35, ss.; G. Amendola, *La nozione di «rifiuto» U.E. e Italia ai ferri corti*, in www.europeanrights.eu; G. Amendola, *Gestione dei rifiuti e normativa penale*, Milano, 2003, pp. 59, ss.; M. Medugno, *Sulla nozione di rifiuto, nota a Corte di Cassazione. Sez. III penale, 15 gennaio 2003*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2004, p. 47; M. Pernice, *Definizione giuridica di rifiuto e sua applicazione pratica, tra esigenze economiche e ambientali*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 139; G. Bellomo, *Disfarsi ... o non disfarsi ... questo è il problema: la Corte aggiunge un'altra «pietra» sulla vita della nozione di rifiuto e dei relativi criteri di individuazione*, in *Dir. publ. Comp. Eur.*, 2002, pp. 1131, ss.; G. Pagliari, *La nozione giuridica di rifiuto*, in *Riv. giur. Urbanistica*, 2002, p. 95; F. Bassi, *Sul concetto giuridico di rifiuto*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1988, p. 47.

¹⁶ L'art. 9, Direttiva 2008/98/CE nel disciplinare la definizione di rifiuti, si riferisce alla "definizione di una politica di progettazione ecologica dei prodotti che riduca al contempo la produzione di rifiuti". Tale principio era già accennato nella precedente Direttiva rifiuti 2006/12/CE, lì dove nel Considerando n. 5 si legge "È auspicabile favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero come materie prime per preservare le risorse naturali. Potrebbe risultare necessario adottare apposite norme per i rifiuti riutilizzabili".

¹⁷ Il riferimento all'allegato era stato introdotto nella Direttiva 75/442/CEE con la revisione attuata dalla Direttiva 91/156/CEE e ripreso dall'art. 1 lett. A) della Direttiva 2006/12/CE che definiva "...rifiuti qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'all. I di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi".

¹⁸ Circolare del 28.6.1999, n. 3402/V/MN.

dell'art. 181 *bis*, c. 4 del Codice dell'Ambiente¹⁹- la quale prevede che, qualora un soggetto “*si disfi*” di qualcosa e nell'ipotesi in cui sia stata effettuata un'attività di smaltimento e di recupero, la qualifica del materiale di una sostanza o di un oggetto come rifiuto, si desume dal fatto stesso dell'operazione di smaltimento di recupero in atto o passata. Secondo la giurisprudenza maggioritaria il legislatore a livello europeo ha adottato una definizione di rifiuto legata da un lato, all'obiettivo impossibilità di ricondurre determinate sostanze entro categorie predeterminate e, dall'altro, alla condotta del detentore o a un obbligo a cui lo stesso è tenuto²⁰. Ciò trova conferma nel fatto che, la giurisprudenza europea, ha escluso dopo un primo momento d'interpretazione restrittiva²¹, che possano annoverarsi tra i rifiuti quei beni

19 Codice dell'ambiente, art. 181 *bis*, c. 4 nel quale si legge “*Nelle more dell'adozione del decreto di cui all'art. 181-bis del Dlgs n. 152 del 2006, comma 2, continua ad applicarsi la Circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MN*”. L'elemento soggettivo si concretizza nell'obbligo di disfarsi nell'ipotesi in cui la destinazione allo smaltimento o al recupero di un materiale o di una sostanza o di un oggetto sia imposta direttamente dalla legge o da un provvedimento delle autorità o sia conseguenza della stessa natura del materiale, il quale non è più idoneo alla funzione originaria e può, eventualmente essere impiegato in altro ciclo produttivo.

20 Cass. Penale, sez. III, 19 febbraio 2008, n. 7466. “... *L'articolo 6 lettera a) del decreto Ronchi definiva rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto rientrante nelle categorie riportate nell'allegato A), di cui il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene. La definizione è stata sostanzialmente riprodotta nell'articolo 183 lettera a) del decreto legislativo n. 152 del 2006 e consiste in definitiva nella traduzione di quella contenuta nella direttiva comunitaria già utilizzata nel D.P.R. n. 915 del 1982. Dalla definizione ... emerge che il legislatore ha optato per la nozione cosiddetta “oggettiva” del rifiuto, legata, da un lato, all'obiettivo possibilità di ricondurre determinate sostanze entro le categorie predeterminate a livello comunitario e, dall'altro, all'obiettivo condotta del detentore o ad un obbligo cui lo stesso è tenuto. Disfarsi di un rifiuto significa avviare alla sua normale destinazione costituita dal recupero o dallo smaltimento. Pertanto, se la destinazione data dal detentore ad una determinata sostanza è costituita dal recupero o dallo smaltimento, non v'è dubbio sulla natura di rifiuto della sostanza stessa. In altri termini la natura di rifiuto di una determinata sostanza sussiste, non solo quando il detentore abbia deciso di disfarsene, ma anche quando ha l'obbligo di disfarsene avviando la sostanza stessa al recupero o allo smaltimento. La teoria cosiddetta soggettiva della nozione del rifiuto, che privilegiava l'intenzione del detentore, ... si deve ormai ritenere superata perché respinta, sia da questa corte (cfr. per tutte: cass. N. 31011 del 18 giugno del 2002, Zatti), che dalla stessa giurisprudenza comunitaria. Invero, dalla giurisprudenza comunitaria si traggono i seguenti principi relativi alla nozione di rifiuto: - obbligo d'interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni inerenti alla loro natura (Corte Giustizia 11 novembre 2004, Niselli); - il verbo «disfarsi» deve essere interpretato considerando le finalità della normativa comunitaria e, segnatamente, la tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti (Corte Giustizia 18 aprile 2002, Palin Granit; - la riutilizzazione economica di una sostanza o di un oggetto non esclude necessariamente la sua natura di rifiuto (Corte di Giustizia 28 marzo 1990, Vessoso ed altro); - l'applicazione delle direttive in tema di rifiuti non può dipendere dall'intenzione del detentore di escludere o meno una riutilizzazione economica da parte di altre persone delle sostanze o degli oggetti di cui si disfa (Corte di Giustizia 28 marzo 1990 Vessoso, ...); - la nozione di rifiuto non esclude, in via di principio, alcun tipo di residuo, di prodotto di scarto e di altri materiali derivanti da processi industriali (Corte di Giustizia 18 dicembre 1997, Wallonie); - il mero fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale non la esclude dalla nozione di rifiuto (Corte Giustizia 18 dicembre 1997...)”.*

21 Corte di Giustizia, 15 giugno 2000, procedimenti riuniti C-418/97 e C-419/97, dove si legge “*Dal semplice fatto che su una sostanza venga eseguita un'operazione menzionata nell'allegato I I B della direttiva del Consiglio 15 giugno 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti ... non discende che ... l'operazione consiste nel disfarsene e che pertanto la detta sostanza va considerata un rifiuto ai sensi della direttiva*”.

e quelle sostanze di cui si può effettuare un riutilizzo²², come oggi prevede espressamente l'art. 180 *bis* del Codice dell'ambiente. La dottrina²³ rammenta come questo principio di politica ambientale fosse già presente nell'ordinamento comunitario ancor prima della Direttiva rifiuti 2008/98/CE, infatti, a partire dalla sentenza *Palin Granit* del 2002²⁴, la Corte di Giustizia ha iniziato ad operare una distinzione tra i "residui di produzione" ossia quelle sostanze che, pur non costituendo lo scopo primario della stessa, tuttavia l'impresa intende sfruttare o commercializzare in un processo successivo senza operare trasformazioni preliminari²⁵. Il D.lgs 5 febbraio 1997 n. 22, c.d. *Decreto Rochi*, sembrava aver stabilizzato la disciplina interna, recependo la nozione di rifiuto contenuta nella Direttiva 91/156/CEE e introducendo una disciplina più aderente alle normative comunitarie rispetto al DPR antecedente, restando pur sempre ambigua e di difficile applicazione. Tant'è che, il Ministero dell'ambiente, con Circolare del 28.6.1998, ha chiarito che il criterio tabellare costituisce un importante riferimento "oggettivo" ma non è elemento dirimente ai fini della qualificazione di una sostanza, di un materiale o altro bene come rifiuto poiché, prevalente, risulta essere l'elemento "soggettivo" ovvero il comportamento che il soggetto tiene o è obbligato a tenere o intende tenere rispetto alla *res*²⁶. Nel 2006, a seguito del D.lgs n. 152/2006, che aveva conferito al

22 Corte di Giustizia, 15 gennaio 2004, C-235/02, in tale ordinanza, in risposta ad un'interpretazione pregiudiziale, la Corte sosteneva che nonostante il rifiuto sia derivato da un processo di produzione, successivamente poteva essere introdotto in un differente ciclo produttivo.

23 R. Leonardi, *La qualifica dei residui di produzione ai sensi del decreto ministeriale n. 264/2016: rifiuto o sottoprodotto?*, in *Riv. Giuridica dell'edilizia*, Anno LX, 3/2017, pp.91, ss.

24 Sentenza Corte di Giustizia del 18.4.2002-C. C-9/00 *Palin Granit Oy e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, in particolare si veda il punto 34 ove si legge testualmente "A tale interpretazione potrebbe essere opposto l'argomento che un bene, un materiale o una materia prima che deriva 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), primo comma, della direttiva 75/442, ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari" nonché il punto 35 "Un'analisi del genere non contrasterebbe con le finalità della direttiva 75/442. In effetti non vi è alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni di quest'ultima, che sono destinate a prevedere lo smaltimento o il recupero dei rifiuti, beni, materiali o materie prime che dal punto di vista economico hanno valore di prodotti, indipendentemente da qualsiasi trasformazione, e che, in quanto tali, sono soggetti alla normativa applicabile a tali prodotti".

25 Il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, all'art. 2 definiva rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umana o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono". D. Iacovelli, *Dal rifiuto all'End of Waste*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2019, p. 201, l'A. sottolinea come "Il termine abbandono era la traduzione, ritenuta erronea, del verbo «to discard», che compariva per la prima volta nella direttiva 91/156/CEE e sostitutiva il verbo «to dispose of» utilizzato nella precedente direttiva 75/442/CEE. Sul punto, V. Paone, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, in Collana *Il nuovo diritto amministrativo*, diretta da F. Caringella e G. De Marzo, Giuffrè, 2008, pp. 43, ss.

26 P. Giampietro, *Voce Rifiuti (smaltimento dei)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XL, Milano, 1989, pp. 796 ss.; P. Giampietro, *Il rifiuto, la materia prima secondaria e la volontà del detentore tra d.m. 26 gennaio 1990 e Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Foro it.*, 1990, IV, p. 501; R. Morelli, P. Giampietro, *Testo Unico della*

Governo un'ampia delega nella redazione della legislazione ambientale, viene adottato il Codice dell'ambiente, il quale successivamente è stato, proprio in tema di rifiuti, modificato in varie parti attraverso successivi interventi sia dovuti alla normativa europea nonché alla legislazione nazionale introdotta²⁷. Con l'adozione di nuove direttive e degli atti di recepimento non vi è dubbio che l'Europa abbia assunto un ruolo di particolare rilievo in materia di economia circolare facendo leva proprio sulla disciplina dei rifiuti. Accanto alle misure previste per la sostenibilità ambientale, il "Pacchetto economia circolare" rappresenta un punto di svolta rilevante sia giuridico sia economico relativamente ai processi di produzione. Sono stati ampiamente discussi e analizzati gli obiettivi vincolanti del nuovo Pacchetto di misure: entro il 2035 l'uso delle discariche non dovrà superare il 10% del totale dei rifiuti mentre entro il 2025 si dovrà riciclare almeno il 55% di tutti i rifiuti urbani domestici e commerciali, per arrivare al 60% nel 2030 e al 65% nel 2035. Per i rifiuti da imballaggio gli obiettivi di riciclo sono fissati al 65% entro il 2025 per arrivare al 70% nel 2030.

2. La realizzazione dei siti di riciclaggio e smaltimento nonché la creazione di un mercato di materie "prime seconde".

normativa sui rifiuti, Milano, 1990; F. Giampietro, P. Giampietro, *Lo smaltimento di rifiuti. Commento al D.P.R. n. 915/1982*, Rimini, 1985, pp. 411, ss.; R. Caccin, *Ambiente e sua protezione nella normativa sui rifiuti solidi*, Padova, 1984, pp. 301, ss. "L'uso del termine «abbandonato» sembrava esprimere una concezione soggettiva del rifiuto, qualificato dalla volontà del detentore di abbandonarlo o meno, mentre la «destinazione all'abbandono» assumeva una qualificazione oggettiva, in quanto derivante da un obbligo di legge". P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, 2004, pp. 486, ss.

²⁷ In questo senso valga per tutti il DL n. 4 del 16 gennaio 2008, dal titolo, *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*. A questo fa seguito il DL n. 116 del 3 settembre 2020, dal titolo *Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*.

Nella Direttiva 2008/98/CE, al Considerando n. 6, si legge che l'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative alla produzione e alla gestione dei rifiuti per la salute urbana e l'ambiente: al Considerando n. 7, si sottolinea che la Risoluzione del 24 febbraio 1997, sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti, il Consiglio ha confermato che la priorità principale della gestione dei rifiuti dovrebbe essere quella della prevenzione e che il riutilizzo e riciclaggio dei materiali dovrebbero preferirsi alla valorizzazione energetica dei rifiuti, nella misura in cui essi rappresentino le alternative migliori da un punto di vista ecologico. Al Considerando n. 28 si legge che "...la direttiva dovrebbe aiutare l'Unione europea ad avvicinarsi a una "società del riciclaggio", cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse. In particolare, il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente sollecita misure volte a garantire la separazione alla fonte, la raccolta e il riciclaggio dei flussi di rifiuti prioritari. In linea con tale obiettivo e quale mezzo per agevolarne o migliorarne il potenziale di recupero, i rifiuti dovrebbero essere raccolti separatamente nella misura in cui ciò sia praticabile da un punto di vista tecnico, ambientale ed economico, prima di essere sottoposti a operazioni di recupero che diano il miglior risultato ambientale complessivo. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la separazione dei composti pericolosi dai flussi di rifiuti se necessario per conseguire una gestione compatibile con l'ambiente".

Occorre tener presente che il Codice dell'ambiente, in materia di rifiuti e quelli a essi assimilabili²⁸, all'art. 184 distingue i rifiuti secondo le origini e la pericolosità: secondo l'origine vengono distinti i rifiuti urbani dai rifiuti speciali, secondo le caratteristiche di pericolosità si avranno rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi. Per la definizione dei rifiuti urbani l'art. 184 rinvia all'art. 183, c. 1, lett. b *ter*²⁹, nel quale vengono annoverati i rifiuti domestici provenienti sia da raccolta indifferenziata che da raccolta differenziata³⁰ secondo la classificazione adottata dal Sistema Nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA) nella quale sono state inglobate le agenzie

28 Vengono definiti rifiuti assimilati, almeno secondo la giurisprudenza del TAR Puglia (LE), Sez. I, n. 351 del 1 marzo 2018, ove si legge che il rifiuto assimilato rappresenta quella tipologia di rifiuto che, nonostante sia stato prodotto da un'attività economica e nonostante non rientri nell'elenco di cui all' art. 184, c. 2, D.Lgs n. 152 del 2006, è stato assimilato al rifiuto urbano con apposita deliberazione comunale. Pertanto, l'ente, con la delibera di assimilazione apporta una trasformazione nel rifiuto, il quale, da rifiuto speciale, diviene rifiuto urbano, conferibile al servizio comunale e rientrante nella privativa dell'ente e, pertanto, soggetto a tassazione.

29 L'art. 183, *b-ter*), così testualmente prevede “«rifiuti urbani»: 1. i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili; 2. i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies; 3. i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti; 4. i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; 5. i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati; 6. i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5”. Sono esclusi dalla categoria di rifiuti urbani, quelli della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento delle acque reflue, ivi compresi i fanghi di depurazione, i veicoli fuori uso o i rifiuti da costruzione e demolizione. L'elenco europeo dei rifiuti è riportato nell'allegato alla decisione 2000/532/CE così come sostituito dall'allegato alla decisione 2014/955/UE. Le descrizioni in lingua italiana di diversi codici, riportate nell'allegato alla decisione 2014/955/UE, sono state a loro volta oggetto di una specifica rettifica, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 6 aprile 2018. A seguito delle modifiche succedutesi, le descrizioni definitive dei codici risultano in parte coincidenti con le descrizioni contenute nell'originaria decisione 2000/532/CE e in parte con quelle presenti nella decisione 2014/955/UE. Va, comunque, rilevato che le modifiche delle definizioni sono in molti casi di tipo puramente formale; in altri casi il testo appare più chiaro rispetto a quello originario. Il MITE, con decreto del 9 agosto 2021, ha approvato “... le Linee guida sulla classificazione dei rifiuti di cui alla delibera del Consiglio del sistema nazionale per la protezione dell'ambiente 18 maggio 2021 n. 105, così integrate nel sotto paragrafo 3.5.9 – rifiuti prodotti da trattamento meccanico biologico dei rifiuti indifferenziati, da introdurre al capo III delle stesse, che allegate al presente provvedimento ne costituiscono parte integrante...”. Si rinvia a F. De Leonardis, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, op. cit., pp. 296, ss.; A. Benedetti, *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso del ciclo dei rifiuti urbani*, in www.federalismi.it 24 febbraio 2021, p. 3.

30 Ad esempio i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti, i rifiuti giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico, i rifiuti derivanti dalla manutenzione del verde pubblico, ecc. (classificazione oggi ripresa dalla SNPA con delibera n. 105/2021). Si rammenti che, in base al Codice, ex art. 192, è fatto divieto di abbandono dei rifiuti sul suolo e nel sottosuolo, e nelle acque superficiali e sotterranee e, la violazione di tale divieto comporta, in capo a chi opera tale abbandono, una sanzione amministrativa o penale imponendo al responsabile dell'abbandono di rimuovere detti rifiuti sì da ripristinare lo stato dei luoghi e,

regionali (ARPA)³¹. Ne consegue che, ove sia eseguita una raccolta indifferenziata, anche i rifiuti urbani potrebbero rientrare tra quelli pericolosi, lì dove ad esempio le pile, i farmaci scaduti, i barattoli di colore ecc., sono raccolti insieme ai rifiuti domestici; in questi casi, si richiede per lo smaltimento degli stessi, siti idonei. Proprio la fase dello smaltimento fa emergere che il nostro Paese presenta delle *performances* territoriali estremamente diversificate, alternando aree che già da oggi supererebbero i nuovi obiettivi comunitari ad aree territoriali fortemente carenti, proprio sotto il profilo impiantistico strutturale³². L'elemento fattuale per l'adozione effettiva del modello di economia circolare è rappresentato, a ben vedere, anche dagli impianti di smaltimento e recupero che nel nostro Paese risultano allocati in modo fortemente differenziato da Regione a Regione nonché tra le Regioni del Nord e le Regioni del Sud. Non a caso nel PNRR si prevede di attuare investimenti al fine di migliorare il sistema sia per ciò che attiene l'ammodernamento degli attuali impianti sia per la costituzione di nuovi impianti di trattamento volti al recupero dei rifiuti urbani, da localizzare prevalentemente al Centro-Sud, posto che oggi il 70% degli impianti sono concentrati nel Nord Italia: solo in questo modo sarà possibile adempiere pienamente agli obiettivi comunitari sul riciclaggio entro il 2030³³. Il vero è che la gestione complessiva dei rifiuti dovrà, o dovrebbe essere, sostenuta da una serie di riforme che vanno dall'aggiornamento della Strategia nazionale per l'economia circolare al Programma nazionale di gestione rifiuti, al fine di rafforzare la pianificazione regionale che, fino ad oggi, non sempre ha dato frutti positivi³⁴. Le proposte di progetto italiane sull'economia circolare inserite nel PNRR, se correttamente attuate, dovrebbero colmare quelle lacune strutturali che ostacolano lo

qualora sia necessario, anche la bonifica dell'area.

31 La SNPA, Sistema Nazionale per la protezione dell'ambiente, è stata istituita dalla legge n. 132/2016, nella quale sono state inglobate le agenzie regionali ARPA per l'attività di monitoraggio in materia di tutela ambientale.

32 In ogni caso si deve tener conto che l'Italia, come si evince dal rapporto dell'ISPRA del 2017, nel 2016 ha prodotto una quantità di rifiuti urbani con valori che si attestano sui 30 milioni di tonnellate ovvero un incremento pari al 2% rispetto all'anno precedente; si osservi altresì che ciò ha comportato che il costo medio dei rifiuti sia di circa 33 euro per ogni chilogrammo di rifiuto gestito. E' ben noto che l'ISPRA oggi svolge funzioni tecniche e scientifiche sia a supporto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sia in via diretta, tramite attività di monitoraggio, valutazione, controllo, ispezione e gestione dell'informazione ambientale. L'ISPRA coopera inoltre con l'Agenzia europea ambientale, con le istituzioni e organizzazioni nazionali e internazionali operanti in materia di tutela ambientale.

33 Il Piano prevede inoltre il potenziamento della raccolta differenziata e del riciclaggio dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), il potenziamento del riciclaggio della plastica mediante riciclo meccanico e chimico in appositi *Plastic Hubs*, e il recupero nel settore tessile, per il quale è stato fissato un obiettivo nazionale di raccolta al 2022, tramite *Textile Hubs*.

34 Come rileva il Ministero della transizione ecologica, l'insieme di questi progetti andranno estesi e consolidati oltre l'orizzonte del 2026, con tappe sempre più stringenti che prevedono, idealmente, il dimezzamento dei rifiuti di plastica in mare, dei rifiuti urbani e la riduzione del 30% delle microplastiche rilasciate nell'ambiente, entro il 2030.

sviluppo del settore³⁵; è significativo che la Commissione europea, nelle procedure d'infrazione per i rifiuti riguardanti molte Regioni italiane, abbia evidenziato sia la mancanza di una rete integrata di raccolta e trattamento dei rifiuti, spesso accompagnata da un'insufficiente capacità di pianificazione da parte delle Regioni, sia un'intrinseca debolezza della *governance* da parte delle stesse.

3-. La *circular capacity*: il principio di prossimità e di autosufficienza.

Ciò che rileva ai fini del presente lavoro è che, con l'entrata in vigore del DL 121/2020, s'introduce una disciplina molto dettagliata sulle discariche; tale decreto, adottato ai sensi della delega legislativa contenuta nell'art. 15, L. n. 117 del 4 ottobre 2019, contiene non solo i criteri e i principi di recepimento della c.d. Direttiva rifiuti, ma si pone un obiettivo più ambizioso prevedendo sostanzialmente un complessivo riordino dei criteri di ammissibilità in discarica di particolari tipologie di rifiuti, l'adeguamento delle discariche al progresso tecnologico, la definizione delle modalità d'utilizzo e di realizzazione, i criteri generali dell'allocazione degli impianti. Il decreto in parola, composto di tre articoli e ben otto allegati, opera una profonda riforma della disciplina in materia di conferimento di rifiuti in discarica, apportando sostanziali modifiche in riferimento alle competenze Stato/Regioni.

Il vero è che l'economia circolare può realizzarsi, da un punto di vista fattuale, solo attraverso una gestione dei rifiuti più efficiente in grado cioè di ridurre i rifiuti e aumentare in modo sostanziale il riciclo. Pur tuttavia, come statuisce la sentenza del TAR Sicilia, n. 49 dell'11.01.2007, la localizzazione di una discarica di rifiuti (di qualsivoglia natura) costituisce inevitabilmente un'alterazione dell'*habitat* naturale, sicché il mero paradigma "astratto" del rispetto dell'ambiente non può rappresentare (salvo casi macroscopicamente assurdi) parametro adeguato ed assoluto di valutazione di legittimità delle scelte operate dall'Amministrazione "... *la localizzazione delle pubbliche discariche è essenzialmente basata su un bilanciamento di*

35 Tra le principali sfide individuate vi sono: - la carenza degli impianti - il divario regionale tra Centro-Nord e Sud che ha prodotto molte procedure d'infrazione per violazione ambientale della normativa comunitaria sui rifiuti - la necessità di ammodernare gli impianti di trattamento esistenti - l'inadeguatezza dei sistemi di raccolta differenziata in relazione alle nuove sfide per raggiungere gli obiettivi di riciclo anche attraverso la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica - la necessità di evitare un'eccessiva frammentazione del servizio pubblico locale sui rifiuti e sostenere le amministrazioni locali (Regioni, Comuni) con una *governance* a livello centrale che consenta di rafforzare le politiche locali nell'attuazione delle infrastrutture per la creazione di filiere circolari. Così, nel Documento per la consultazione del 30 Settembre 2021, elaborato dal Ministero della transizione ecologica, dal titolo *Strategia nazionale per l'economia circolare Linee Programmatiche per l'aggiornamento*.

interessi contrapposti (la tutela dell'ambiente, da un lato, ed il necessario smaltimento dei rifiuti, dall'altro) ed il sottostante sillogismo logico-giuridico non può che definirsi in termini di «relatività», ossia di verifica della compatibilità tra gli interessi suddetti (o se si vuole in termini di massimo risultato di efficienza nello smaltimento e il minimo sacrificio dei valori ambientali e naturalistici coinvolti nel caso concreto)”³⁶. In tale prospettiva la localizzazione di una discarica si pone come determinazione amministrativa basata su valutazioni prevalentemente di merito anche se si dovrà tener conto di elementi tecnici, riservata in ogni caso all'esclusiva ponderazione dell'Amministrazione agente e dei suoi organismi tecnici.

Occorre così realizzare progetti *flagship* (basati sul principio di prevenzione) altamente innovativi per filiere strategiche prevedendo un aumento degli impianti di smaltimento di rifiuti e recupero dei materiali ove il trattamento deve avere ad oggetto il recupero di tutti i materiali riutilizzabili sia per il riciclaggio sia per altri reimpieghi (quale ad es. materie prime, secondarie per nuovi processi produttivi, così come materiali combustibili per la produzione di energia). I materiali, così recuperati sono avviati allo smaltimento o al recupero dando avvio a una nuova fase di selezione e valorizzazione in cui, i componenti di natura inerte, vengono separati da quelli di vetro, plastica, legno per essere pressati ed avviati al riciclaggio; i rifiuti non recuperabili, dopo aver subito il primo processo di trattamento, sono invece inviati in discarica³⁷. Già la normativa previgente aveva fissato un ordine di priorità per la migliore opzione ambientale tra prevenzione, preparazione per il riutilizzo,

³⁶ TAR Sicilia, n. 49, 11 gennaio 2007; dello stesso tenore, Consiglio di Stato, sez. V, n. 1347, 30 settembre 1998; TAR Puglia, Lecce, n. 220, 22 marzo 2002.

³⁷ La questione tuttavia non è così pacifica come potrebbe sembrare in quanto, secondo la Corte di Giustizia i rifiuti urbani indifferenziati, a prescindere dal codice loro assegnato, restano tali anche se hanno subito un trattamento meccanico che tuttavia non ha alterato la loro proprietà originaria e quindi non possono essere oggetto di trasferimento in altre regioni prevalendo il principio di prossimità. Corte di Giustizia UE, sez. III, 11 novembre 2021, causa C-3520, ove si legge che l'art. 3, par. 5, e l'art. 11 del Regolamento CE n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni dei rifiuti, sono interpretate nel senso che, tenuto conto dei principi di auto sufficienza e di prossimità, l'Autorità competente di spedizione può, basandosi in particolare sul motivo previsto dall'art. 11, par. 1, lett. i) del medesimo Regolamento, opporsi a una spedizione di rifiuti urbani non differenziati che, a seguito del trattamento meccanico ai fini del loro recupero energetico, il quale non ha tuttavia sostanzialmente alterato le loro proprietà originarie, sono stati classificati sotto la voce 19.12.12 dall'Elenco dei rifiuti contenuti in allegato alla Decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000, che sostituisce la Decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente pericolosi ai sensi dell'art. 1, par. 4, della Direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativo ai rifiuti pericolosi, come modificato dalla Decisione 2014/955/UE della Commissione del 18 dicembre 2014. Nella sentenza rileva la Corte “*che a prescindere dal codice assegnato, ai fini della spedizione all'estero, i rifiuti urbani indifferenziati restano tali anche se, essendo destinati al recupero energetico, hanno subito un trattamento meccanico, il quale non ha, tuttavia, sostanzialmente alterato le proprietà originarie. E pertanto, in base alla normativa comunitaria, la loro gestione deve rispettare i principi di auto sufficienza e di prossimità i quali impongono di trattarli nell'impianto più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti ...*”.

riciclaggio, recupero e, solo da ultimo, smaltimento in discarica³⁸. La nuova normativa si concentra sull'utilizzo delle discariche, sia pure quale ultima *change*³⁹; con l'introduzione del D.L. 121/2020, emergono alcune disposizioni specifiche così, nell'All. 1, si precisano i siti sui quali non è possibile la realizzazione di una discarica, ad es. al punto 1.2, si stabilisce la necessità di protezione del terreno e delle acque "... *l'ubicazione e le caratteristiche di costruzione di una discarica per rifiuti inerti devono soddisfare le condizioni necessarie per impedire l'inquinamento del terreno e delle acque sotterranee e delle acque superficiali*"; al punto 1.3 sul controllo delle acque si statuisce che "... *in relazione alle condizioni meteorologiche devono essere prese misure adeguate per limitare la quantità di acqua di origine meteorica che penetra nel corpo della discarica; impedire che le acque superficiali e sotterranee entrino nel corpo della discarica...*"; in merito alla stabilità geologica del sito si sottolinea che "... *nella fase di caratterizzazione geologica del sito è necessario accertare ... che i terreni di fondazione della discarica ... non vadano soggetti a cedimenti tali da danneggiare i sistemi di protezione della discarica...*". Inoltre, al punto 2, in tema d'impianti sia per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi, si dispone che, la distanza dai centri abitativi deve essere oggetto di specifico studio al fine di evitare qualsiasi possibile trasporto aereo dei residui. Sempre nell'All. 1, si sottolinea la valutazione geologica del sito che, sostanzialmente non solo dev'essere operata prima della realizzazione dell'impianto (*ex ante*) ma l'accertamento della sicurezza operativa dello stesso deve comprendere un'analisi

³⁸ La gerarchia europea dei rifiuti, fa riferimento alle cinque fasi incluse nell'art. 4 della Direttiva quadro dei rifiuti (Direttiva 2008/98/CE) modificata dalla Direttiva 2018/851/UE, che stabilisce un quadro giuridico comune a livello europeo per la gestione e il trattamento dei rifiuti. Essa mira a proteggere l'ambiente e la salute umana attraverso la prevenzione degli effetti nocivi della produzione e della gestione dei rifiuti. Al fine di garantire una maggiore protezione dell'ambiente, la direttiva prevede che gli Stati membri adottino misure per il trattamento dei rifiuti conformemente al principio di gerarchia dei rifiuti, che si applica per ordine di priorità: - *prevenzione*: prevenire e ridurre la produzione di rifiuto - *preparazione per il riutilizzo*: dando al prodotto una seconda vita prima che diventi rifiuto - *riciclaggio*: qualsiasi operazione di recupero del rifiuto mediante il quale i materiali di scarto vengano elaborati in prodotti o sostanze sia per l'uso originale che per altri scopi. Esso comprende il compostaggio e non comprende gli inceneritori; - *recupero*: qualsiasi operazione che permetta ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati utilizzati per assolvere una particolare funzione del ciclo produttivo; - *smaltimento*: processi per lo smaltimento dei rifiuti che, a seguito dell'entrata in vigore della nuova direttiva e del decreto di recepimento, rappresentano l'ultima soluzione e, quella, contraria ai principi dell'economia circolare se non in casi eccezionali. La gerarchia dei rifiuti è lo strumento utilizzato nella valutazione dei processi che proteggono l'ambiente e, in parallelo, il consumo di risorse e di energia partendo dalle soluzioni positive a quelle negative che hanno carattere residuale.

³⁹ Il DL 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Testo Unico ambientale) è stato emanato in attuazione di un'ampia delega in materia ambientale, operando un generale riordino della normativa. L'impianto del TUA è stato però quasi subito modificato attraverso normative, alcune di grande respiro si pensi al D.lgs 8 novembre 2006, n. 284 (primo correttivo) dal D.lgs 16 gennaio 2008 n. 4 (secondo correttivo), dal D.lgs 29 giugno 2010, n. 180 (terzo correttivo), dal D.L. 3 dicembre 2010, n. 205 (quarto correttivo) e, infine, dal D.lgs 10 dicembre 2010, n. 219 (quinto correttivo). Il Decreto n. 121/2020 prevede all'art. 1, l'obiettivo "... *di una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti in particolare di quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo al fine di sostenere la transizione verso un'economia circolare...*" e adempiere i requisiti degli articoli 179 e 182 del D.L., 3 aprile 2006, n. 152.

sistemática del suo esercizio sulla base di dati specifici (*ex post*). Merita di essere segnalato quanto disposto nell'All. 6⁴⁰, ove si prevede il campionamento periodico e l'analisi dei rifiuti "... con oneri a carico del detentore dei rifiuti o del gestore delle discariche da persone ed istituzioni indipendenti e qualificate"⁴¹. È evidente che gli Allegati sono estremamente dettagliati sicché assurgono ad un rilievo giuridico-fattuale che impone a tutte le Amministrazioni interessate disposizioni ben precise.

Quanto alle tempistiche entro le quali si dovranno operare le disposizioni in parola, nell'art. 1, al punto d), coerentemente con le finalità dichiarate, si legge all'art. 5 così come novellato che, dopo il c. 4, sono aggiunti il c. 4 *bis* e il c. 4 *ter*: "... a partire dal 2030 è vietato lo smaltimento in discarica di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, ad eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale conformemente all'art. 179 del D.L. 3 aprile 2006, n. 152". L'individuazione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica rappresenta il risultato ambientale migliore dev'essere accertato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare fondandosi su una determinazione squisitamente tecnica di non facile soluzione: da qui, le Regioni saranno tenute a conformare la propria pianificazione al fine del raggiungimento dell'obiettivo di cui sopra. Le stesse sono altresì tenute a modificare gli atti autorizzatori entro il 31 dicembre 2029, per quei rifiuti non più ammessi, secondo le disposizioni emanate dal Ministero, allo smaltimento in discarica. Il secondo, c. 4 *ter*, così recita: "... Entro il 2035 la quantità dei rifiuti urbani collocati in discarica deve essere ridotta al 10%, o in una percentuale inferiore, del totale del peso dei rifiuti urbani prodotti". In verità, le due disposizioni (c. 4 *bis* e c. 4 *ter*) creano una qualche perplessità rispetto al successivo art. 6 (sempre così come novellato dal D.L. n. 26/2003), in quanto, quest'ultimo, vieta lo smaltimento dei rifiuti destinati al riciclaggio e recupero di altro tipo, senza però far riferimento ad una scadenza temporale, come invece è previsto nelle disposizioni precitate. Pertanto è difficile capire se l'art. 6 sia la norma cogente che impone tale divieto fin da subito ma è evidente che si dovrà, quanto meno, attendere l'emanazione delle disposizioni da parte del Ministero competente. A una normativa sui rifiuti urbani estremamente frastagliata fanno da contrappeso le diverse situazioni nel quadro nazionale relativamente agli impianti già esistenti che solo il Piano nazionale gestione rifiuti (PNGR) insieme ai Piani regionali gestione rifiuti (PRGR), dovranno operare prima, una valutazione del fabbisogno

⁴⁰ All. 6 dal titolo *Campionamento e analisi dei rifiuti*.

⁴¹ Al punto 1 dell'All. 6 si parla di metodo di campionamento ed analisi del rifiuto urbano biodegradabile. "Il campionamento della massa dei rifiuti da sottoporre alla successiva analisi dev'essere effettuato tenendo conto della composizione merceologica, secondo il metodo di campionamento ed analisi Irsa, Cnr, Norma CII-Uni 9246".

impiantistico per trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e, successivamente, una valutazione sull'adeguatezza impiantistica in relazione al raggiungimento degli obiettivi indicati nel *"Pacchetto economia circolare"*⁴².

Il punto ribadito nella Direttiva rifiuti attiene al fatto che, lo smaltimento dei rifiuti urbani deve essere attuato sulla base dei due principi fondamentali: il principio di autosufficienza e il principio di prossimità. Questi due principi rappresentano i punti cardini della normativa in materia di rifiuti in generale e dei rifiuti urbani in particolare; pur tuttavia non mancano talune fattispecie che portano ad un ridimensionamento di detti principi. Secondo il D.L. 152/2006, per ciò che concerne il principio di autosufficienza e prossimità della gestione dei rifiuti, occorre fare riferimento a quanto dispone l'art. 182 *bis*, c. 1, lett a) del Codice dell'ambiente⁴³, il quale prevede che lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati siano attuati nel quadro di una rete integrata ed adeguata d'impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra costi e benefici complessivi, al fine di: -realizzare l'autosufficienza dello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;-permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicino ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati rifiuti (articolo aggiunto al comma 1 dell'art. 9, D.L. 3 dicembre 2010, n. 205);-utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica. Pertanto, come emerge dalla normativa sopra richiamata, i principi di autosufficienza e prossimità, devono coniugarsi con l'idoneità dell'impianto per rifiuti specifici, altrimenti ragionando si dovrebbe creare un numero rilevante d'impianti idonei di smaltimento dei vari rifiuti in ambito regionale, il ché, francamente lascia qualche perplessità in merito alla gestione globale del servizio. La Corte costituzionale, con sentenza n. 10

⁴² Oggi, quasi un quarto dei rifiuti urbani raccolti continua a trovare collocazione in discarica: si tratta di 6,9 milioni di tonnellate a cui si aggiungano circa 400 mila tonnellate di rifiuti esportati nei Paesi del Nord Europa, di queste una quota prevalente ha origine nel Mezzogiorno, ma anche da Regioni del Nord come ad es. la Liguria, il ché dimostra ove ce ne fosse bisogno, che la pianificazione regionale impostata sin ora rappresenta uno strumento di matrice più politica che tecnica non in grado di sostenere l'autosufficienza del percorso di trattamento dei rifiuti. Per soddisfare il fabbisogno di trattamento dei rifiuti, occorrerebbe avviare almeno 53 nuovi impianti di cui 36 da realizzare nel Mezzogiorno e nelle Isole.

⁴³ L'articolo sopra richiamato prevede al c. 2: *"Sulla base di una motivata richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, con decreto del Ministro dell'ambiente e delle tutela del territorio e del mare può essere limitato l'ingresso nel territorio nazionale di rifiuti destinati ad inceneritori classificati come impianti di recupero, qualora sia accertato che l'ingresso di tali rifiuti avrebbe come conseguenza la necessità di smaltire i rifiuti nazionali o di trattare i rifiuti in modo non coerente con i piani di gestione dei rifiuti. Può essere altresì limitato, con le modalità di cui al periodo precedente, l'invio di rifiuti negli altri Stati membri per motivi ambientali, come stabilito nel regolamento (ce)n. 1013/2006."* Al c. 3 si prevede che *"I provvedimenti di cui al comma 2 sono notificati alla Commissione europea"*.

del 23 gennaio 2009 ha stabilito che, alla luce del principio di autosufficienza *“il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extra regionale, è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi mentre non può valere per quelli speciali pericolosi né per quelli speciali non pericolosi”*, il che già ridimensiona i due sopra citati principi. Dalla sentenza si può desumere che, per i rifiuti urbani non pericolosi, si possono utilizzare impianti al di fuori del perimetro regionale. Rileva la Corte che, *per tali tipologie di rifiuti*, non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente rende impossibile *“individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l’obiettivo della autosufficienza nello smaltimento”*. Tale principio è stato confermato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 993 del 19 febbraio 2013, secondo la quale, *ex art. 182 bis del D.L. 152/06 “...va esclusa la possibilità di estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi del principio specifico dell’autosufficienza locale nello smaltimento e va invece applicato anche ai rifiuti speciali non pericolosi il diverso criterio, pure previsto dal legislatore, della specializzazione dell’impianto di smaltimento integrato dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti”*⁴⁴. Occorre verificare se il principio specifico dell’autosufficienza nello smaltimento valga anche nel caso del recupero, segnatamente per quanto concerne i rifiuti urbani differenziati, ciò alla luce di quanto dispone l’art. 181, c. 5, ove si legge *“Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell’Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell’articolo 212, comma 5, al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando il principio di prossimità agli impianti di recupero”*. Da questa sentenza discende che, anche per i rifiuti urbani differenziati destinati al recupero, essendo esclusi dallo smaltimento in discarica, può essere superato il principio di autosufficienza e di prossimità, potendo gli stessi circolare su tutto il territorio nazionale mentre, per i rifiuti indifferenziati, fermo restando il principio di prossimità, si dovrà coniugare tale principio con l’idoneità dell’impianto.

In parte diversa è la sentenza del TAR Toscana, Sez. II, n. 83 del 16 gennaio 2012 (fattispecie relativa proprio al rifiuto urbano non differenziato – codice CER 20.03.01) ove il Giudice amministrativo rileva che *“... non può essere condiviso l’assunto ... secondo cui il divieto di smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi di provenienza*

⁴⁴ Questo principio è stato recentemente confermato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 993, 19 febbraio 2013, secondo il quale *ex art. 182 bis del D.lgs 152/2006 “...va esclusa la possibilità di estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi del principio specifico dell’autosufficienza locale nello smaltimento e va invece applicato anche ai rifiuti speciali non pericolosi il diverso criterio, pure previsto dal legislatore, della specializzazione dell’impianto di smaltimento integrato dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti”*.

extraregionale andrebbe applicato solamente allo smaltimento in senso stretto di tali rifiuti e, perciò, non sarebbe applicabile all'impianto ... dove non è svolta alcuna attività di smaltimento in senso stretto, ma di trattamento dei rifiuti ai fini del recupero...il Collegio ritiene che sussistano ragioni sia logico-giuridiche, sia letterali, a supporto dell'opzione ermeneutica che estende il divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale ... sul piano logico-sistematico, limitare il divieto de quo al solo "smaltimento" in senso stretto dei rifiuti urbani non pericolosi avrebbe l'effetto di depotenziare oltremisura la portata del principio di autosufficienza territoriale...perché consentirebbe di far circolare i rifiuti indifferenziati sul territorio nazionale, al fine del conferimento in un impianto di recupero ubicato in Regioni diverse da quelle di produzione dei rifiuti stessi, mettendo a rischio l'autosufficienza della Regione dove sono conferiti (ciò, pur quando tale Regione si sia adoperata per rispettare il principio di autosufficienza mediante una corretta pianificazione della gestione dei propri rifiuti attraverso la creazione od autorizzazione di impianti di smaltimento e recupero)". La sentenza lascia una qualche perplessità, almeno a breve termine, perché adotta quale presupposto apodittico il dato che i rifiuti urbani non differenziati debbano essere smaltiti nel territorio della Regione che li ha prodotti, il che vuol dire però che nulla rileva la tipologia dell'impianto o quanto meno che ciascuna Regione dovrà dotarsi d'impianti di smaltimento e recupero specifici per le varie tipologie di rifiuti. A ben vedere nell'ipotesi in cui l'impianto idoneo sia ubicato in una Regione diversa da quella di produzione del rifiuto, i concetti di autosufficienza e di prossimità corrono il rischio di diventare meri principi apodittici contrari alla *ratio* del sistema. Purtroppo, in considerazione della normativa oggi vigente e della giurisprudenza in materia, se ne possono dedurre le seguenti conseguenze: - autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti urbani, differenziati e indifferenziati; - autosufficienza locale nel recupero dei rifiuti urbani indifferenziati; - libera circolazione sul territorio per i rifiuti urbani differenziati destinati al recupero.

In conclusione, quindi, si ritiene che la normativa nazionale ponga dei principi che, per come interpretati dalla giurisprudenza più recente, limitino la possibilità di ritirare rifiuti urbani indifferenziati di provenienza *extra*-regionale (CER 20.03.01), seppur destinati a recupero e non a smaltimento.

Il PNRR sui rifiuti e relativi impianti di smaltimento, è intervenuto prevedendo tre linee d'intervento: a. miglioramento e meccanizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani; b. ammodernamento (anche con ampliamento degli impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclo dei rifiuti urbani provenienti da raccolta differenziata; c. ammodernamento anche con ampliamento degli impianti esistenti e realizzazione di nuovi impianti innovativi di trattamento/riciclaggio per lo smaltimento di materiali assorbenti ad uso personale

(PAD), i fanghi delle acque reflue, i rifiuti di pelletteria e i rifiuti tessili⁴⁵. Tutto ciò presuppone la verifica della *circular capacity* ovvero della stima del fabbisogno impiantistico del Piano nazionale della gestione dei rifiuti urbani, connessa prevalentemente al tema della dotazione impiantistica a livello regionale. Sul tema particolare interesse ricopre il *paper* elaborato dalla CESISP nel 2020⁴⁶, ove si rileva che l'adozione del concetto di *circular economy* in senso stretto, ovvero l'adozione quale parametro per la realizzazione di nuovi impianti dell'area territoriale regionale, rischia di generare forti diseconomie di scala nello sviluppo di nuovi impianti di smaltimento facendo sì che le Regioni più virtuose si troverebbero oggi ad accollarsi costi irrecuperabili in quanto, gli stessi, non verrebbero utilizzati in modo coerente alle proprie potenzialità, venendo meno lo smaltimento dei rifiuti derivanti anche da altre Regioni. In verità, la verifica degli "impianti" può essere operata sulla base del territorio regionale ma, ove si renda necessario, almeno in una fase di prima applicazione, è possibile applicarla anche su basi *extra* regionali al fine di ottimizzare le economie di scala, venendosi così a proporre una nozione di *circular capacity* in senso ampio e funzionale dell'intero servizio. Se l'obiettivo è quello di ridurre l'allocazione dei rifiuti in discarica, sarà necessario tener ben presente il costo che le linee d'intervento indicate dal PNRR implicano, in particolare le linee d'intervento relative all'ammodernamento anche con ampliamento degli impianti già esistenti. In questa prospettiva si devono bilanciare i principi generali per una corretta gestione dei rifiuti urbani in prossimità e quelli di efficienza economica rispetto alla dimensione impiantistica. Inoltre si osservi che, in particolare riferimento ad alcune tipologie d'impianti (ad es. i termovalorizzatori) il perimetro di prossimità previsto dall'articolo 182 *bis* potrebbe essere individuato nel perimetro di riferimento a livello di macro area regionale, ciò al fine di garantire maggiori benefici di economie di scala connesse alla dimensione degli impianti. Si ritiene più coerente interpretare la *circular capacity* in senso "flessibile" in modo tale che i principi di autosufficienza e di prossimità non siano esclusivamente legati all'ambito regionale ma, alla luce degli impianti già esistenti anche a livello sovra regionale ove fosse

45 L'ammontare complessivo da assegnare agli interventi in materia di rifiuti urbani è pari a 1.500.000.000,00 e il contributo massimo erogabile per ciascuna proposta non potrà superare la somma complessiva di: - euro 1.000.000,00 (un milione di euro per la linea d'intervento A; - euro 40.000.000,00 (quaranta milioni di euro) per la linea d'intervento B; euro 10.000.000,00 (dieci milioni di euro) per la linea d'intervento C.

46 La proposta di stima di *circular capacity* in senso esteso o ampio che dir si voglia, elaborata dal gruppo CESISP ottenuta su base comparativa, consentirebbe di raggiungere gli obiettivi comunitari nel 2035 (65% differenziata, 10% discarica) nonché promuovere la convergenza di tutte le Regioni italiane a quelle più virtuose, attraverso una programmazione che stimi un incremento potenziale della capacità di trattamento FORSU. Si stima un eccesso di capacità installata in impianti di TMB (trattamento meccanico biologico dei rifiuti indifferenziati) per quasi 5milioni di tonnellate qualora si riducesse di 4,5 milioni di tonnellate il conferimento dei rifiuti urbani in discarica.

necessario, fermo restando l'adozione di tutte le misure più opportune in merito al trasporto degli stessi rifiuti. Resta fermo che, ove non esistano impianti che possano essere annoverati quali *flagship* altamente innovativi, lì è evidente che la Regione dovrà realizzare detto o detti impianti. D'altro canto, il PNRR prevede l'adozione di criteri generali per l'individuazione di macro aree, definite tramite accordi tra Regioni ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, che consentano la realizzazione degli impianti da un punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità anche relativamente agli impianti di recupero in coordinamento a quanto previsto all'art. 195, c. 1, lett. f) del programma nazionale, così come riportato nel novellato Codice dell'ambiente.

Le previsioni contenute nel Programma supporteranno le istituzioni nazionali, regionali e locali nell'individuazione delle esigenze a livello nazionale e macro aree e nella valutazione delle azioni più efficienti a seconda del livello di governo del settore d'intervento e delle specificità del contesto (tematiche ambientali, utilizzo del suolo, sviluppo industriale, condizioni climatiche, ecc.), favorendo l'integrazione dei criteri di adattamento nei processi e negli strumenti di pianificazione e riequilibrando la gestione dei rifiuti nel rispetto della gerarchia degli stessi, prevista dall'art. 179.

Considerando le finalità comunitarie che, in attuazione dei principi contenuti nella Direttiva rifiuti tendono all'obiettivo di "discarica zero", l'attività di trattamento e smaltimento è fortemente connessa allo sviluppo tecnologico e impiantistico; ecco perché non sempre l'applicazione del perimetro regionale è condizione ottimale anzi, potrebbe produrre delle inefficienze economiche. Si tratterebbe quindi di superare il concetto di autosufficienza in senso stretto in relazione allo sviluppo degli impianti di trattamento, considerando come perimetro di riferimento anche aree *extra* regionali lì dove siano ubicati impianti altamente specializzati per quella tipologia di rifiuti, pur limitando tale possibilità ai rifiuti urbani non pericolosi.

4. La creazione di un mercato dei rifiuti ovvero la simbiosi industriale.

Ciò che rileva, al di là dell'implementazione dei siti di riciclaggio e smaltimento, è la necessità di creare le condizioni per un mercato delle materie "prime seconde" perché siano competitive in termine di disponibilità, prestazioni e costi, agendo sulla catena di acquisto dei materiali (Criteri Ambientali Minimi per gli acquisti verdi nella Pubblica Amministrazione) e, di conseguenza, la cessazione della qualifica di rifiuto (*End of Waste*). Essenziale per la creazione di tale commercio è la tracciabilità dei

materiali e dei rifiuti nonché il favorire il mercato del riuso e la dazione dei prodotti agli operatori economici. Si parla così di “*simbiosi industriale*” ovvero di un sistema integrato per condividere le risorse tra gli operatori economici interessati, adottando un approccio di tipo cooperativo in cui l’*output* di un’azienda può essere ottimizzato come *input* da un’azienda terza nell’ambito del suo processo di produzione, coinvolgendo le imprese con l’obiettivo di creare vantaggi competitivi per le stesse attraverso il trasferimento di risorse rappresentate da materie quali, rifiuti, energie, spazi, logistica e competenze. La “*simbiosi industriale*” deve diventare una strategia di tipo sistemico per attori tradizionalmente separati che vengono accorpati in un processo d’interazione e collaborazione finalizzato all’ottenimento dei vantaggi derivanti dalla condivisione di risorse che potrebbero e, in questo caso sono, scarti di produzione o sottoprodotti, tra due o più industrie dissimili. Di fatto la simbiosi industriale è uno strumento per la chiusura dei cicli produttivi in modo che si possa generare un circuito di economia circolare, il che sarà “più semplice” in un territorio circoscritto ma, con gli opportuni adattamenti, potrà inserirsi anche su macro aree. Il punto fondamentale è che in tal modo le interazioni e le sinergie attivate tramite i meccanismi da essa derivanti, generano benefici economici, ambientali e sociali ed in ogni caso, un minore consumo delle risorse primarie e una valorizzazione delle stesse, in quanto gli attori possono trarre vantaggio dalle reciproche interazioni⁴⁷. Le aziende diventano più competitive in quanto traggono vantaggio dall’accesso a risorse più economiche (rifiuti o sottoprodotti) evitando i costi di smaltimento e/o ottenendo ulteriori ricavi dalla vendita degli stessi che entrano a far parte di un

⁴⁷ La strategia della simbiosi industriale trova spazio nelle *policies* europee e nazionali tra cui Parlamento e Consiglio, valga per tutti la Direttiva 2018/851/UE del 30 maggio 2018 dove la simbiosi industriale viene individuata come strumento per la promozione, il riuso e il trasferimento di risorse tra aziende; gli Stati membri dovrebbero adottare le misure opportune per aiutare a riconoscere come sottoprodotti, una sostanza o un oggetto derivante dal processo di produzione. A livello nazionale rilevanti sono i documenti emanati dal MATTM e MISE dove la simbiosi è inserita tra gli strumenti metodologici e conoscitivi per un’economia circolare e l’uso efficiente delle risorse. Lo stesso PNRR fa riferimento alla simbiosi industriale per la riconversione eco industriale delle aree produttive del Paese, integrato con una serie d’incentivi fiscali che possono favorire tali percorsi. Si veda *Strategia nazionale per l’economia circolare, Linee Programmatiche per l’aggiornamento. Documento per la consultazione*, 30 settembre 2021.

nuovo ciclo produttivo⁴⁸. L'E.N.E.A.⁴⁹ ha già messo a punto una piattaforma volta a promuovere progetti di simbiosi industriali favorendo le sinergie tra imprese attraverso tavoli di confronto e condivisione delle risorse, utilizzando un modello cooperativo volto a stimolare le aziende secondo un approccio di *Parco Ecoindustriale*. Tre sono le principali direttrici che E.N.E.A. ha sviluppato: prima la raccolta delle informazioni relative all'azienda, alle risorse *input* di cui le aziende hanno necessità per i propri processi produttivi e alle risorse *output* che le aziende possono mettere in condivisione (residui di produzioni, sottoprodotti e rifiuti). L'altro tipo d'intervento si basa sulla comunicazione con le aziende, coi principali *stakeholder* a livello locale al fine di creare un *network* d'interlocutori⁵⁰. E' di tutta evidenza la rilevanza di tali azioni al fine di creare un mercato dei prodotti derivanti dal riciclo.

48 Anche sotto questo profilo saranno i pubblici poteri a incentivare la "simbiosi industriale" attraverso meccanismi di conoscibilità e pubblicità tra le imprese interessate. La simbiosi industriale, attraverso il trasferimento di risorse di scarto in esubero o sottoutilizzate da un'industria ad un'altra, consente di conseguire benefici economici ed ambientali derivanti dal mancato smaltimento dei rifiuti e dal consumo evitato di risorse primarie. Complessivamente consente, quindi, di ottenere soluzioni di tipo *win-win*, in cui tutti gli attori coinvolti possono trarre vantaggio dalle reciproche interazioni. La simbiosi industriale si presta anche come uno strumento utile di pianificazione territoriale per la valorizzazione locale delle risorse, indubbio fattore di eco-innovazione e di arricchimento per il territorio. In un'ottica olistica di gestione delle aree industriali diventa, inoltre uno strumento imprescindibile per garantire un uso più efficiente delle risorse e per innescare le condizioni di competitività territoriale ed economica. E.N.E.A. si pone come obiettivo la conoscenza e l'esperienza attraverso gli sviluppi di percorsi che descrivono le potenziali destinazioni produttive delle risorse o viceversa, lo sviluppo di manuali operativi che descrivono il percorso logico, tecnico, economico e amministrativo per la realizzazione delle sinergie, l'interazione attiva coi ricercatori interni ed esterni, per verificare tutte le possibili opzioni di valorizzazione.

49 E.N.E.A. - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, si pone come obiettivo la conoscenza e l'esperienza attraverso gli sviluppi di percorsi che descrivono le potenziali destinazioni produttive delle risorse o viceversa, lo sviluppo di manuali operativi che descrivono il percorso logico, tecnico, economico e amministrativo per la realizzazione delle sinergie, l'interazione attiva coi ricercatori interni ed esterni, per verificare tutte le possibili opzioni di valorizzazione.

50 Occorre rammentare, quale cornice, che la gestione del servizio è attratta nell'orbita della gestione integrata del ciclo dei rifiuti; si prevede che, in sede di Conferenza Unificata e con DPCM, siano individuati impianti di recupero e smaltimento per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, secondo una quantificazione di risorse pubbliche da inserire nei documenti di programmazione finanziaria nazionale, ex art. 195, c. 1, lett. f) del Codice dell'ambiente, che così dispone: *l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese; l'individuazione è operata, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e inserito nel Documento di programmazione economicofinanziaria, con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale. Il Governo indica nel disegno di legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i-ter), della legge 5 agosto 1978, n. 468, le risorse necessarie, anche ai fini dell'erogazione dei contributi compensativi a favore degli enti locali, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili.*

5. I soggetti pubblici e i regolatori nella programmazione della gestione dei rifiuti.

L'art. 198 *bis* del Codice dell'ambiente, introdotto dal D.Lgs n. 116/2020, ha innovato la disciplina sulla pianificazione dello Stato nella gestione dei rifiuti con la messa a disposizione di un nuovo strumento di programmazione a livello nazionale che "... *fissa i macro-obiettivi, definisce i criteri e le linee guida strategiche cui le Regioni e le Province autonome si attengono nella elaborazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199 del presente decreto*".

Il PNGR s'integra col livello di programmazione regionale, i quali per taluni contenuti dovranno tener conto di quanto stabilito nel Programma nazionale, per altre parti potranno autodeterminarsi, fermo restando che il ruolo principale della Regione sarà la programmazione dell'allocazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti da inserirsi ottimali di gestione del servizio. In verità l'art. 198 *bis* introdotto nel Codice dell'ambiente, fa emergere, sotto questo profilo una forte opzione centralistica: il punto focale è rappresentato dalla programmazione statale la quale, oltre alla ricognizione impiantistica e per tipologie d'impianti, condiziona la stesura dei PRGR soprattutto nell'individuazione dei distretti interregionali e la localizzazione degli impianti, sulla base del principio di prossimità. Così ad esempio rientra nel Programma nazionale l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti che presentano maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero sia per le sostanze impiegate nei prodotti base, sia per la quantità complessiva dei rifiuti medesimi, tenendo conto della pianificazione regionale e con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio. Sempre nel programma nazionale sarà contenuto il Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale in *tema di rifiuti e di economia circolare*. E' in questa prospettiva che emerge il rilievo dell'art. 41 della Costituzione lì dove si prevede che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata, in questo caso l'attività connessa al tema ambientale in generale e ai rifiuti in modo specifico, sia coordinata ai fini sociali tra i quali si può annoverare la tutela ambientale.

Quanto allo snodo delle competenze tra Stato e Regione in merito soprattutto all'allocazione degli impianti di smaltimento, questo risulta quantomeno difficile da districare, tant'è che la Corte Costituzionale si è più volte pronunciata sul riparto di competenze, prima con la sentenza n. 367/2007 in tema di paesaggio⁵¹, poi con la

⁵¹ La Corte Costituzionale con la sentenza 367/2007, individua come oggetto di tutela non il bene immateriale ambiente, bensì l'insieme dei beni materiali e delle loro composizioni che conferiscono al paesaggio un certo aspetto, tanto che "... è evidente che sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la

successiva sentenza n. 378/2007 ove la Corte chiarisce ulteriormente che l'ambiente deve essere considerato non un bene immateriale ma un "bene di vita": da qui ne consegue che la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è affidata allo Stato, *ex art.* 117 della Costituzione, mentre ad enti spetta la tutela di ulteriori aspetti giuridici tra i quali le Regioni. E' in questo contesto di continuo conflitto Stato/Regioni che si sviluppa in concreto il sistema di pianificazione dei rifiuti, disciplinato dalla parte IV del Codice dell'ambiente che anche sotto questo profilo, accentua fortemente i compiti attribuiti allo Stato e, in particolare, al Ministero dell'ambiente. Spettano allo Stato funzioni d'indirizzo e coordinamento, la definizione dei criteri generali delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, la definizione delle linee guida, sentita la Conferenza Unificata, per l'attività di recupero energetico dei rifiuti⁵². Spetta allo Stato altresì l'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti inadempienti, tra i quali quello relativo alla mancata o ritardata adozione o adeguamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti, *ex art.* 199, c. 9⁵³, così come emerge a seguito delle modifiche introdotte in base all'art. 2, D.L. 3 settembre 2020, n. 116 nonché del D.L. 3 settembre 2020 n. 12. Tuttavia le Regioni hanno un rilievo specifico in quanto, non solo spetta loro definire gli "Ambiti territoriali ottimali", ma anche la formulazione dei Piani regionali, sentite le Province, i Comuni e le Autorità d'ambito; l'approvazione di tali piani regionali avviene tramite atto amministrativo e si applica la procedura di cui alla Parte II del Codice dell'ambiente in materia di autorizzazioni ambientali⁵⁴. Il perimetro dell'ATO

conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti la fruizione del territorio, che sono affidati alle competenze regionali, concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali". La Consulta indica nello Stato il compito di assicurare in via unitaria la tutela ambientale e paesaggistica, con disposizioni che costituiscono un limite preciso all'esercizio delle competenze regionali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali, riconoscendo il "concorso" di più competenze sullo stesso oggetto (inteso come insieme di beni materiali) "ambiente".

52 Spetta altresì allo Stato l'individuazione delle iniziative e delle misure volte a prevenire e a limitare, anche mediante il ricorso a forme di deposito cauzionale sui beni immessi al consumo, la produzione dei rifiuti per ridurre la pericolosità, l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti con più elevato impatto ambientale che presentino maggiori difficoltà di smaltimento e/o di recupero, l'adozione dei criteri generali per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti.

53 Codice dell'ambiente, c. 9, art. 199: "In caso di inutile decorso del termine di cui al comma 8 e di accertata inattività nell'approvare o adeguare il piano, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, diffida gli organi regionali competenti a provvedere entro un congruo termine e, in caso di ulteriore inerzia, adotta, in via sostitutiva, i provvedimenti necessari alla elaborazione e approvazione o adeguamento del piano regionale".

54 Occorre rammentare come, il concetto di Ambito territoriale originariamente elaborato dagli economisti e dai cultori di geografia economica, delinea il perimetro territoriale più idoneo all'esercizio di un determinato servizio, in questo caso la "gestione dei rifiuti". L'ambito territoriale ottimale (ATO), è un territorio su cui sono organizzati servizi pubblici integrati, ad esempio quello idrico o quello dei rifiuti (vedi Codice dell'Ambiente, D.Lgs 152/2006 e successive modifiche, che ha abrogato la L. 36/94). Tali ambiti sono individuati dalle Regioni con apposita legge regionale (nel caso del Servizio idrico integrato con riferimento ai

spetta alle Regioni a cui sono altresì attribuite competenze fondamentali in materia di rilascio di autorizzazioni per la realizzazione d’impianti di smaltimento e recupero di rifiuti sia urbani che speciali, competenze che spesso vengono delegate con legge regionale alle Province o alle Città Metropolitane. Presso gli uffici competenti regionali sono inoltre rese disponibili informazioni relative alla partecipazione del pubblico al procedimento e all’accesso da parte dei privati alle motivazioni sulle quali si fonda la decisione dell’allocazione degli impianti, anche in relazione alle osservazioni scritte presentate da soggetti pubblici o privati. E’ inoltre compito regionale la realizzazione della c.d. “società del riciclaggio” sulla base di un’analisi territoriale che opera un rapporto tra l’esistente ; contestualmente la Regione individua le politiche da sviluppare attraverso la localizzazione dei nuovi impianti di trattamento e di smaltimento nonché la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti (anche pericolosi), ivi compresa la raccolta differenziata degli stessi⁵⁵. I piani regionali (PRGR) devono contenere i criteri di riferimento per l’individuazione dei siti in ottemperanza ai principi di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all’interno di ciascun ambito territoriale ottimale⁵⁶; fermo restando l’individuazione degli ATO, occorre

bacini idrografici) e su di essi agiscono le Autorità d’ambito, strutture dotate di personalità giuridica che organizzano, affidano e controllano la gestione del servizio integrato.

55 Con l’approvazione del *Pacchetto economia circolare* emergono modifiche in materia di pianificazione relativamente all’impiantistica per la gestione dei rifiuti per quanto riguarda il rapporto Stato/Regione, ex art. 195 Codice dell’ambiente così come novellato a seguito dell’entrata in vigore del D.L. 116/2020. L’art. 195 in verità tratta la competenza statale prevedendone l’assegnazione delle funzioni “per le quali sussista l’esigenza di un esercizio unitario a livello nazionale in ragione dell’inadeguatezza dei livelli di governo più circoscritti a raggiungere efficacemente gli obiettivi”. Si veda altresì l’art. 196 “Sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all’articolo 195: a) la predisposizione, l’adozione e l’aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d’ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all’articolo 199; b) la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, secondo un criterio generale di separazione dei rifiuti di provenienza alimentare e degli scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità dai restanti rifiuti; d) l’approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l’autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui all’articolo 195, comma 1, lettera f), e di cui all’articolo 7, comma 4-bis; e) l’autorizzazione all’esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all’articolo 7, comma 4-bis; e) l’autorizzazione all’esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi; f) le attività in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti che il regolamento (CEE) n. 259/93 del 1° febbraio 1993 attribuisce alle autorità competenti di spedizione e di destinazione; g) la delimitazione, nel rispetto delle linee guida generali di cui all’articolo 195, comma 1, lettera m), degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati; h) la redazione di linee guida ed i criteri per la predisposizione e l’approvazione dei progetti di bonifica...”. L’art. 199, c. 2 “I piani di gestione dei rifiuti di cui al comma 1 comprendono l’analisi della gestione dei rifiuti esistente nell’ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l’efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all’attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della parte quarta del presente decreto”.

56 Si veda sul punto, l’art. 199 c. 3, lett. g) Codice dell’ambiente.

tuttavia che il piano regionale non porti ad una frammentazione del servizio pur dovendo tener conto di parametri fisici, demografici, tecnici ecc., nonché di un'adeguata valutazione del sistema stradale, ferroviario e di viabilità⁵⁷.

Con il D.L. n. 138/2011 fa la sua comparsa l'Autorità di regolamentazione che da autorità relativa alla regolazione della tariffa per il ciclo integrato è venuta poi a svolgere una globale regolazione del ciclo dei rifiuti e "a migliorare il sistema ... dei rifiuti anche differenziati, urbani e assimilati"⁵⁸. L'Autorità nasce dall'esigenza di sottrarre alle valutazioni delle imprese pubbliche, sovente assoggettate agli indirizzi governativi, in modo da favorire lo sviluppo del mercato e, soprattutto di tutelare gli interessi degli utenti. In verità, le norme europee non chiariscono i compiti dei regolatori nazionali, essendo la materia rimessa alla discrezionalità degli Stati membri, pur tuttavia l'esperienza ha dimostrato che la regolamentazione svolge un ruolo centrale nel promuovere e nel correggere "dall'interno" il mercato onde evitare fallimenti dello stesso connessi al raggiungimento d'interessi generali che rimangono, in quanto tali, ineliminabili. Emerge inevitabilmente una correlazione delle funzioni di ARERA⁵⁹ con gli altri attori che intervengono nella filiera dei rifiuti; se si escludono ad es. le competenze del Ministro dell'ambiente o dell'Autorità, si appalesa "un terreno" d'interrelazioni in cui il decisore politico e il regolatore devono coordinarsi altrimenti la presenza di una pluralità di soggetti, sia pure di natura diversa e con funzioni parzialmente differenti, potrebbe dar luogo a situazioni di scarsa linearità decisoria. ARERA, autorità amministrativa indipendente⁶⁰,

⁵⁷ Si veda sul punto, l'art. 200, c. 1, lett. a) Codice dell'ambiente.

⁵⁸ Si veda art. 1, L. 205/2017.

⁵⁹ Nel dicembre del 2017 con riferimento ai soli rifiuti urbani e assimilati, sono state attribuite funzioni di regolazione e controllo all'ARERA (Autorità di regolazione per energia reti e ambiente). L'Autorità non interviene sulla dimensione ottimale della gestione dei rifiuti ma, dalle scarse norme in merito alle competenze dell'autorità amministrativa indipendente, se ne deduce che la stessa può formulare atti di carattere generale, controlli finalizzati all'approvazione di atti formulati dai diversi attori del sistema, gode altresì di poteri di vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi e tutela degli utenti. L'Autorità è stata istituita inizialmente con il nome di *Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas* (AEEG) con L. 481/1995, in seguito alla decisioni del 1996 e del 1998 dell'Unione europea di liberalizzare il settore dell'energia elettrica e quello del gas naturale, rispettivamente, sostituendo di fatto i monopoli presenti nella maggior parte dei Paesi aderenti alla Unione. L'Autorità ha il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo. Da gennaio 2018 l'Autorità cambia nome diventando ARERA, *Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente*, allargando le sue competenze anche nel settore dei rifiuti, oltre a quello dell'energia, del gas e dei servizi idrici.

⁶⁰ Legge n. 205/2017, art. 1, c. 527 "Al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure, sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema

interviene sul “... ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati”...sui quali esercita vigilanza; spetta alla stessa il potere di formulare atti di carattere generale, controlli finalizzati all’approvazione di atti formulati dai diversi attori del sistema.

Alle Province competono le funzioni amministrative concernenti la programmazione e organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, in attuazione a quanto previsto dall’art. 19, D.L. n. 267 del 18 agosto 2000⁶¹. Competono altresì alle Province i controlli periodici di enti e imprese che producono rifiuti pericolosi nonché delle imprese che raccolgono e trasportano rifiuti a titolo professionale e, infine, sugli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano i rifiuti.

Alla luce della complessità del quadro fin qui delineato, si aggiunge un ulteriore problema ovvero che ci si trova di fronte ad un’attività rientrante tra i servizi pubblici d’interesse economico. Fin dalla legge del 1941 n. 366, la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti, venivano annoverate tra le attività di pubblico interesse gestiti in regime di privativa come peraltro ribadisce il Codice dell’ambiente nell’art. 117, c. 2, “... la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse”. Il Codice dell’ambiente annovera espressamente tale settore tra i servizi pubblici (economici) ascrivibile all’esercizio del pubblico potere, con la conseguenza di dover espletare la

idrico, come ride nominata ai sensi del comma 528, con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, le seguenti funzioni di regolazione e controllo, in particolare, in materia di: a) emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell’efficienza e dell’economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi; b) definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentite le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi; c) diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell’utenza; d) tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati; e) definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all’articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio « chi inquina paga »; g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento; h) approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento; i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi; l) formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati; m) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione; n) predisposizione di una relazione annuale alle Camere sull’attività svolta.

⁶¹ Codice dell’ambiente, art. 197 così come novellato: *Competenze delle province 1. In attuazione dell’art. 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, destinazione dei rifiuti. 5-bis.*

gara ad evidenza pubblica in casi di esternalizzazione di settori della procedura. In questo periodo si assiste a una sempre maggiore esternalizzazione del servizio, all'individuazione di ambiti sovra comunali e all'introduzione di una "gestione integrata" dei rifiuti ove gli Ambiti territoriali ottimali si agganciano alla delimitazione regionale. La peculiarità delle scelte in parola dipende dal fatto che, il servizio pubblico afferente ai rifiuti diversamente dagli altri servizi pubblici, risponde non solo a logiche di razionalizzazione del servizio ma, in via prioritaria, proprio alla tutela ambientale: ciò trova conferma sia nella normativa europea che in quella nazionale. Il servizio dei rifiuti rispetto agli altri servizi pubblici ha però un'ulteriore caratteristica, quella di essere articolato in una pluralità di attività rispetto alle quali "... gli utenti sono a monte e non a valle dell'attività organizzata"⁶²: gli utenti, a ben vedere, sono sia i produttori dei rifiuti sia i fruitori dell'attività di raccolta e smaltimento. Lo stesso D.L. n. 116/2020, che ha concorso alla modifica del Codice dell'ambiente, in raccordo anche alla responsabilità estesa al produttore, introduce l'ipotesi che, i fruitori del servizio possano scegliere modalità di raccolta e trasporto alternative in virtù del principio di concorrenza. Proprio sul modello di altri servizi pubblici quali ad es. il servizio idrico, gas e trasporti, a partire dagli anni '90 si è operata l'esternalizzazione delle singole fasi del servizio dei rifiuti, essendo le stesse solo funzionalmente connesse tra loro, rendendo possibile la gestione tramite affidamento riferito ad una o più fasi, come rileva la prevalente giurisprudenza "*La vigente normativa non postula un legame necessario ed imprescindibile tra attività di raccolta, trasporto, conferimento e loro smaltimento finale, ben potendo le diverse fasi del complessivo servizio essere svolte da imprese diverse (specie lo smaltimento rispetto al resto)*"⁶³.

Oggi nel novellato art. 198 i Comuni, singoli o associati concorrono, nel quadro delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani in senso stretto, in particolare la raccolta, il trasporto dei rifiuti urbani, le modalità di conferimento della raccolta differenziata al fine di promuovere il recupero dei rifiuti stessi, fissando *standard* minimi da rispettare⁶⁴. Così il ruolo del

⁶² A. Benedetti, *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso del ciclo dei rifiuti urbani*, loc. cit., "Rispetto ad altri servizi locali, la particolarità del servizio rifiuti sta nell'essere articolato in una pluralità di attività coordinate (raccolta, trasporto, smaltimento) rispetto alle quali gli utenti sono «a monte» e non «a valle» dell'attività organizzativa. Gli utenti sono, infatti, al contempo produttori dei rifiuti (nell'oro qualità di consumatori che eliminano gli scarti o che semplicemente si disfano di beni che non intendono ulteriormente utilizzare e soggetti interessati alle attività di raccolta e smaltimento)".

⁶³ Così, *ex multis*, TAR Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2011, 474.

⁶⁴ Codice dell'ambiente, art. 198 così come novellato: *Competenze dei comuni (1) I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani. ...I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201, ...le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani...le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti*

Comune, titolare tradizionalmente del servizio, è andato via via ad inserirsi in un reticolo programmatico lì dove operano Regioni, Province ed altri soggetti pubblici (ex art. 177, c. 5) al fine d'individuare il perimetro territoriale ottimale, sì da realizzare l'auto sufficienza nello smaltimento e nel trattamento dei rifiuti urbani non pericolosi, nel rispetto del principio di prossimità.

6. Provvedimenti autorizzatori ambientali alla luce del Decreto semplificazioni.

Infine il D.L. 152/2006, ha in parte modificato i provvedimenti autorizzatori per la realizzazione degli impianti di riciclaggio e smaltimento, sulla quale peraltro è intervenuta anche la normativa di semplificazione *Bis* così come pubblicata in G.U il 30 luglio 2021⁶⁵. La legislazione ambientale prevede autorizzazioni uniche aventi natura esclusivamente ambientale come la V.I.A., per la quale è stato dimezzato il termine di emanazione e che sovente assorbe le altre autorizzazioni nonché la V.A.S.⁶⁶ e soprattutto, a seguito della semplificazione di tali procedimenti, l'A.U.A.⁶⁷.

urbani al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi...le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;...le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani....

65 Il Decreto Semplificazioni *Bis* (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 108 del 29 luglio 2021, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.181 del 30 luglio 2021).

66 V.A.S.: oggetto della procedura in questo caso sono i piani e i programmi che producono impatti significativi sull'ambiente tenuto conto dei livelli di sensibilità ambientale dell'area oggetto d'intervento. Sono obbligatori nei settori agricoli, energetici, industriali quelli che possono incidere sulle finalità di conservazione delle zone. A differenza della VIA la VAS è stata ideata dal legislatore comunitario come un procedimento che accompagna la costruzione dell'atto di pianificazione/programmazione; non è quindi un controllo esterno sulla compatibilità ambientale dell'atto quanto piuttosto uno strumento di supporto all'elaborazione del piano. A differenza della VIA la VAS incide sull'attività svolta, è avviata dall'Autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano/programma. La V.A.S. è il processo che comprende lo svolgimento di assoggettabilità di un'attività e trova applicazione: 1. per i piani e i programmi del settore agricolo forestale ecc.; 2. per i piani e i programmi dei progetti previsti negli all. 2, 3, 4, del D. LGS 152/2006; 3. per i piani e i programmi concernenti siti designati come zone di protezione speciale. Le modalità di svolgimento della V.A.S. sono dettagliatamente indicate nell'art. 12, D.Lgs 152/2006.

67 A.U.A.: autorizzazione unica ambientale è il provvedimento che sostituisce gli atti di comunicazione, notifica e autorizzazione in materia ambientale ed è disciplinata dal D.P.R. 13 marzo 2013 n. 59. È rilasciata dallo sportello unico per le attività produttive (SUAP), unico punto di accesso per le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva del richiedente; l'autorità competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'AUA è la Provincia o la diversa autorità indicata dalla normativa regionale. La semplificazione viene in questo caso perseguita valorizzando tre profili: 1. si tratta di un procedimento volto all'assunzione di un unico provvedimento che sostituisce le diverse autorizzazioni che altrimenti l'impresa avrebbe dovuto tenere separatamente all'esito di singoli procedimenti; 2. la semplificazione maggiore data dalla previsione della durata molto lunga, 15 anni, dell'autorizzazione così ottenuta; il procedimento stesso del rilascio dell'A.U.A. prevede tempi brevi per l'istruttoria e l'adozione finale; 3. il procedimento è incentrato sulla figura dello Sportello Unico

La V.I.A. è una procedura tecnico-amministrativa che ha lo scopo d'individuare e descrivere, in via preventiva alla realizzazione delle opere, gli effetti sull'ambiente biofisico di determinati progetti pubblici o privati nonché d'identificare misure volte a prevenire o a rendere minimi gli impatti negativi sull'ambiente prima che questi si verifichino. Ne risulta quindi un procedimento caratterizzato da due matrici differenti: ovvero un elevato tasso tecnico-scientifico e un altrettanto rilevante peso del potere discrezionale dell'amministrazione che non si limita ad acquisire il dato tecnico ma se ne servirà per ponderarlo insieme ad altre istanze coinvolte per addivenire ad una scelta sull'assetto degli interessi da realizzare. E' prevista anche la facoltà di svolgere consultazioni pubbliche mediante un'inchiesta pubblica o un sintetico contraddittorio con i soggetti che hanno presentato osservazioni. Il provvedimento conclusivo della V.I.A. dovrà tener conto delle osservazioni presentate. I principi ispiratori dell'autorizzazione sono desumibili dall'originaria disciplina comunitaria così sintetizzabili: 1. prevenzione: attraverso l'analisi di tutti i possibili impatti dell'opera al fine di migliorare la qualità della vita; 2. integrazione: attraverso l'analisi di tutte le componenti ambientali e delle interazioni fra i diversi effetti possibili; 3. confronto: attraverso il dialogo e il riscontro tra chi progetta e chi autorizza nella fase di raccolta e d'impiego dei dati tecnici; 4. partecipazione: in un'ottica di maggiore trasparenza. Gran parte dei principi ispiratori della V.I.A. era già individuabile nel D.Lgs n. 152/2006. A tal fine per la V.I.A. nazionale è prevista la nomina di una Commissione e il contestuale svolgimento di un'attività istruttoria gestita dal Ministero della transizione ecologica. L'affidamento del potere decisionale spetta al direttore della direzione generale competente del MiTE che lo esercita di concerto con il direttore generale competente del Ministero della Cultura che assorbe anche l'autorizzazione paesaggistica, qualora necessario, con notevole risparmio di tempo. Per ciò che attiene la V.I.A. regionale, questa viene introdotta attraverso una fase preliminare al provvedimento autorizzatorio unico regionale (PUAR) in una Conferenza dei servizi preliminare i cui tempi possono essere ridotti fino alla metà e consente al proponente di conoscere dal campo di applicazione della V.I.A. i progetti di opere ed interventi destinati esclusivamente alla difesa nazionale per i quali l'Autorità statale ritenga che la sottoposizione a tale procedura potrebbe preventivamente le condizioni per l'approvazione del progetto; tutto ciò fa sì che la qualità dei progetti e i tempi ridotti, rendano più snello il procedimento autorizzatorio. Sono esclusi i progetti che possono pregiudicare la difesa nazionale così come sono esclusi i singoli interventi disposti in via d'urgenza a salvaguardia dell'incolumità delle persone. Tuttavia, come ha rilevato la prevalente

delle attività produttive, presente nei Comuni che svolge la funzione di ricezione della domanda e conseguente trasmissione alle autorità competenti.

giurisprudenza, le valutazioni di ordine ambientale sottese al rilascio del provvedimento autorizzatorio, dovrà tener conto di una pluralità d'interessi, in particolare quelli di ordine urbanistico-edilizio stante la loro innegabile interconnessione⁶⁸. In ogni caso si osservi che il dato formale della classificazione urbanistica dell'area in contrasto con l'intervento proposto non costituisce di per sé ostacolo al rilascio dell'autorizzazione ambientale, in quanto è la stessa autorizzazione ad avere l'effetto di variare automaticamente lo strumento urbanistico⁶⁹. Inoltre, nella realizzazione dei siti di riciclaggio e smaltimento si dovrà tener conto della *gerarchia dei rifiuti* incentivandone la prevenzione fin dalla produzione, promuovendone il riutilizzo e il riciclaggio tramite imprese appositamente qualificate dall'Albo Nazionale dei gestori ambientali⁷⁰. Il quadro delle competenze in materia di rifiuti è certamente complesso ed articolato (forse eccessivamente) in quanto complessa ed articolata è la gestione in concreto della filiera del rifiuto il che implica che i vari attori di tale filiera devono o meglio dovrebbero coordinarsi in modo organico altrimenti, l'effetto che ne consegue, potrebbe risultare diametralmente opposto a quello che ci si propone⁷¹.

⁶⁸ Si veda, TAR Campania, sez. II, n. 1254, 6 settembre 2018.

⁶⁹ TAR Piemonte, sez. I, n. 318, 18 febbraio 2015 ove si legge altresì che la disposizione di cui all'art. 208, c. 6 del D.L. n. 152/2006, va inteso nel senso che la localizzazione degli impianti può essere autorizzata anche su un'area incompatibile secondo le previsioni dello strumento urbanistico, il quale, in tal caso resta automaticamente variato in senso conforme alla destinazione dell'impianto autorizzato senza necessità di attivare previamente la complessa procedura di variazione dello strumento urbanistico prevista dalla normativa di settore. Sotto tale profilo è rilevante anche la decisione assunta dal TAR Liguria, sez. I, n. 1237 del 14 dicembre 2016, ove il Giudice adito afferma che la destinazione agricola, pur avendo lo scopo d'impedire insediamenti abitativi e residenziali, non preclude in via assoluta e radicale qualsiasi intervento urbanisticamente rilevante quale la realizzazione di un impianto destinato a discarica.

⁷⁰ Sotto questo profilo il Ministero dell'ambiente svolge un ruolo fondamentale attraverso una fitta rete di norme secondarie o di programmi diretti a favorire il rispetto della *gerarchia dei rifiuti*, incentivando la prevenzione della produzione, ex art. 180 e promuovendo il riutilizzo e riciclaggio tramite imprese appositamente qualificate dall'Albo dei gestori ambientali, ex art. 181.

⁷¹ Negli anni '90, grazie al contributo del chimico tedesco Michael Braungart e dell'architetto americano William McDonough, inizia a diffondersi il pensiero di *Cradle-to-Cradle* in contrasto con la classica visione dalla culla alla tomba del modello di produzione lineare, ciò in quanto il C2C prospetta un approccio biomimetico alla progettazione di prodotti e sistemi che modella l'industria umana sui processi della natura in cui i materiali sono visti come nutrienti che circolano in metabolismi sani e sicuri. Tutto ciò implica che il modello C2C risulta sostenibile della vita e delle generazioni future, dalla nascita o culla di una generazione alla generazione successiva. L'idea che sta dietro alla filosofia del *cradle to cradle* è che tutti i materiali, dopo essere stati utilizzati in un ciclo produttivo, possono essere riutilizzati per un altro prodotto. La prima differenza con il riutilizzo convenzionale è che non vi è alcuna perdita di qualità del prodotto residuo e nessun prodotto residuo può essere scartato. W. McDonough, M. Braungart, *Cradle to Cradle: remake the way we make things*, North Point Press, 1a ed., 22 aprile 2002. L'idea centrale che sta dietro al processo *cradle to cradle* è che tutti i materiali utilizzati dopo la loro vita in un prodotto possono essere utilizzati in un altro prodotto; la prima differenza con il riutilizzo convenzionale è che non vi è alcuna perdita di qualità e nessun prodotto residuo viene a rappresentare un rifiuto.