

LA DISCIPLINA DEI RIFIUTI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Maggio 2011)

Prof. Francesco de LEONARDIS

INDICE

- 1. LA DISCIPLINA.**
- 2. LA NOZIONE DI RIFIUTO E QUELLE CONTIGUE DI SOTTOPRODOTTO E DI *END OF WASTE*.**
- 3. LA PREVENZIONE DEI RIFIUTI: LA CD. GERARCHIA.**
- 4. IL PRINCIPIO CHI INQUINA PAGA: LA TARIFFA E LA RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE.**
- 5. L'ORGANIZZAZIONE.**

1. LA DISCIPLINA

La società del consumo nella quale viviamo comporta la produzione di un gran numero di rifiuti: nell'ordinamento italiano tali rifiuti vengono distinti in due categorie, i residui dei processi di consumo (rifiuti urbani) e gli scarti delle attività economiche (i cd. rifiuti speciali). Tra questi ultimi alcuni sono qualificati come pericolosi date le loro componenti chimiche estremamente nocive.

Per avere un'idea delle dimensioni del fenomeno in Italia si consulti il rapporto ISPRA 2008 sui rifiuti (www.apat.gov.it) dal quale si evince che nel nostro paese si ha una produzione annuale di circa 33 milioni di tonnellate di rifiuti urbani. Ciò significa che, in media, ognuno di noi produce più di 500 chili di rifiuti urbani all'anno! Di questi più di un terzo (12,4 milioni di tonnellate) sono costituiti da imballaggi (carta, legno, plastica,

vetro etc.). La produzione di rifiuti speciali ammonta, invece, a circa 135 milioni di tonnellate (di cui circa 10 milioni di rifiuti pericolosi) ossia circa quattro volte quella dei rifiuti urbani. Ad essi vanno aggiunti i cd. RAEE (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche) che ammontano a circa 500.000 tonnellate all'anno e i veicoli fuori uso (circa 1 milione e mezzo di veicoli radiati dal PRA ogni anno).

La direttiva 2008/98 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 che contiene i principi e le regole fondamentali per la definizione del rifiuto e per la sua gestione è stata recepita nell'ordinamento italiano dalla parte IV del codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) come modificata dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 (si tratta di una sessantina di articoli: artt. 177-238) a cui devono adeguarsi anche le normative regionali (art. 177).

Le norme del codice dell'ambiente possono dividersi idealmente in due parti: una parte generale di una quarantina di articoli (artt. 177-216), riferita all'ambito di applicazione della disciplina e alle sue esclusioni, ai principi, alla prevenzione dei rifiuti, alle definizioni, alla responsabilità del produttore, ai sottoprodotti, alla cd. *end of waste*, alla classificazione dei rifiuti, alle competenze, al servizio e alle autorizzazioni, e una parte speciale di una ventina di articoli (artt. 217-238), dedicata a particolari tipologie di rifiuti (imballaggi, apparecchiature elettriche ed elettroniche, pneumatici, veicoli fuori uso, consorzi, etc.).

Dal punto di vista storico, dopo il primo recepimento della normativa comunitaria avvenuto con il d.p.r. 10 settembre 1982, n. 914, appare fondamentale ricordare il cd. decreto Ronchi (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) che ha subito due consistenti interventi di correzione e ha costituito la base di innumerevoli norme di dettaglio. In varie occasioni, proprio in materia di rifiuti, il nostro paese è stato oggetto di procedure d'infrazione per mancato o non corretto recepimento di norme comunitarie: tra le varie sentenze che hanno condannato l'Italia cfr. Corte Giust., 18 dicembre 2007, C-263/05, *Commissione/Italia* (sulla nozione di rifiuto); Corte Giust., 10 aprile 2008, C-442/06, *Commissione/Italia*, Corte Giust., 26 aprile 2007, C-135/05, *Commissione/Italia*, Corte Giust., 9 aprile 2004, C-383/02, *Commissione/Italia* e Corte Giust., 16 dicembre 2004, C-516/03, *Commissione/Italia* (in materia di discariche); Corte Giust., 24 maggio 2007, C-394/05, *Commissione/Italia* (sui veicoli fuori uso); Corte Giust., 18 dicembre 2007, C-195/05, *Commissione/Italia* (in materia di scarti alimentari); Corte Giust., 14 giugno 2006, C-82/06, *Commissione/Italia* (in materia di piani di gestione rifiuti); Corte Giust., 25 settembre 2008, C-368/07, *Commissione/Italia* (in materia di piani di gestione dei rifiuti portuali);

Occorre poi segnalare che assai spesso, specie negli ultimi anni, date le caratteristiche di eccezionalità e di urgenza dei problemi che di volta in volta si sono presentati, si è fatto uso di fonti atipiche come le ordinanze di necessità e di urgenza.

Sul punto è emblematica la vicenda della Campania: lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti venne dichiarato per la prima volta con d.p.c.m. dell'11 febbraio 1994 e non si è ancora concluso. L'emergenza ha comportato il venir meno delle ordinarie regole sulla competenza con la nomina di organi straordinari (dal 1994 al 2004 il Commissario per l'emergenza rifiuti venne individuato nella persona del Presidente della regione Campania, dal 2004 al 2007 vi è stata la fase degli altri commissari delegati, dal 2008 i compiti di commissario delegato sono stati attribuiti al Capo del Dipartimento della Protezione civile), la moltiplicazione di fonti atipiche (una decina di d.p.c.m. sulla dichiarazione di stato di emergenza; una dozzina di ordinanze con le quali si sono puntualizzati gli incarichi e i poteri conferiti ai commissari), una serie di decreti legge (come il d.l.n. n. 90/2008 (cd. decreto rifiuti) convertito nella l. n. 123/2008, il d.l. n. 172/2008 convertito nella l. n. 210/2008; d.l. n. 195/2009 convertito in l. n. 26/2010), alcune pronunce della Corte Costituzionale (tra le tante si segnala la n. 314/2009) e della Corte di Giustizia (4 marzo 2010, C-297/08 che ha condannato il nostro paese per non aver creato in Campania una rete di impianti di trattamento sufficienti allo smaltimento), l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta.

2. LA NOZIONE DI RIFIUTO E QUELLE CONTIGUE DI SOTTOPIRODOTTO E DI *END OF WASTE*.

Il primo e fondamentale problema che si è posto il legislatore italiano è quello di definire cosa sia un rifiuto; ciò appare di assoluto rilievo dato che l'inclusione di una sostanza o oggetto in tale categoria comporta importanti conseguenze in ordine alla sua gestione (necessità di autorizzazioni, obblighi di tracciabilità, aspetti penali etc.).

Così, ad esempio, al fine di evitare che i rifiuti, soprattutto quelli speciali pericolosi, possano essere dispersi in modo incontrollato nell'ambiente è necessario un sistema che si occupi di seguirne i vari passaggi, si potrebbe dire "dalla culla alla tomba". In passato ciò avveniva attraverso la compilazione di moduli cartacei (il cd. MUD) da parte di tutti quelli che avevano di volta in volta la disponibilità del rifiuto (produttore del rifiuto, trasportatore etc.), assai di recente è stato approvato un sistema di carattere informatico denominato SISTRI (sistema di tracciabilità dei rifiuti) che consente di monitorare in tempo reale i movimenti dei rifiuti su scala nazionale, avvalendosi di un sistema di rilevazione GPS e di un complesso sistema informatico (art. 188 bis cod.amb).

Per **rifiuto** s'intende "qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi" (art. 183, comma 1, lett. a) d.lgs. n. 152/2006).

In tale nozione sono presenti due elementi: uno di carattere oggettivo (qualsiasi sostanza o oggetto) e uno di carattere soggettivo (di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi).

Con riferimento al primo elemento, si evidenzia che, per il diritto italiano, possono essere considerati rifiuti solo beni mobili (non, quindi, beni immobili come, ad esempio, il terreno contaminato che si sia prelevato da un luogo al fine di realizzarne una bonifica), non le emissioni nocive immesse nell'aria (si pensi ai fumi di una fabbrica) e non le acque di scarico (cui è dedicata un'apposita normativa).

In relazione al requisito soggettivo, si pensi che un qualsiasi oggetto è suscettibile di divenire rifiuto: se getto in un cestino una bella mela, questa si trasforma in un rifiuto, pur non avendone le caratteristiche oggettive, per il solo fatto che ho inteso disfarmene.

E' importante classificare i vari tipi di rifiuti dal momento che a seconda dell'inclusione nell'una o nell'altra categoria (urbani; speciali; pericolosi e non: art. 184 cod.amb.) si affermano diversi tipi di obblighi: così, ad esempio, in via generale, la normativa comunitaria si propone l'obiettivo di ridurre e limitare gli spostamenti di rifiuti. In base al principio di autosufficienza e di prossimità (art. 182 bis cod.amb.) ciascun ambito territoriale ottimale (che spesso coincide con la Provincia) dovrebbe smaltire i rifiuti da esso prodotti. Ma ciò vale solo per i rifiuti urbani mentre non vale per i rifiuti urbani pericolosi e per i rifiuti speciali (pericolosi e non), per i quali si ammette la circolazione extraregionale.

Mentre in passato la tendenza del legislatore comunitario (e di riflesso di quello nazionale) era quella di ampliare il più possibile la nozione di rifiuto (qualcuno ha icasticamente osservato che prevaleva il partito del cd. tutto rifiuto) ricomprendendo in essa praticamente ogni tipo di fattispecie, progressivamente si è fatta strada la tendenza opposta che ha portato, da una parte, ad escludere dal novero dei rifiuti, a particolari condizioni, varie sostanze ed oggetti (i cd. sottoprodotti) e, dall'altra, a far uscire dal novero dei rifiuti

sostanze che in precedenza erano state qualificate come tali (cd. cessazione della qualifica del rifiuto o *end of waste* o materie prime secondarie).

Nel continuo scontro tra i partiti del tutto rifiuto e del niente rifiuto si è pervenuti ad una posizione mediana per la quale l'insieme dei rifiuti può dirsi limitato e intaccato dai contigui sottoinsiemi dei sottoprodotti e della cessazione della qualifica di rifiuto (o *end of waste*).

Per chiarire la nozione di **sottoprodotto** occorre riflettere sul dato di fatto che assai spesso nella produzione industriale si realizza, in modo non voluto, la produzione di prodotti secondari che possono essere riutilizzati nello stesso o in altro processo produttivo.

Inizialmente si riteneva che tali prodotti secondari dovessero essere qualificati come rifiuti, dal momento che il loro possessore tendeva comunque a disfarsene.

Tra il 1990 e il 2000 si è sviluppata una giurisprudenza comunitaria assolutamente restrittiva rispetto a qualsiasi ipotesi di riutilizzo dei residui di produzione: "lo scopo essenziale delle direttive 75/442/CEE e 78/319/CEE sarebbe compromesso qualora l'applicazione delle stesse dipendesse dall'intenzione del detentore di escludere o no una riutilizzazione economica, da parte di altre persone, delle sostanze o degli oggetti di cui egli si disfa" (punti 8, 11 e 12 della motivazione di Corte di Giustizia, 28 marzo 1990, C-359/88, *Zanetti* (in *Foro it.*, 1990, IV, 293). Tale orientamento di chiusura nei confronti di qualsiasi riutilizzo dei residui di produzione venne confermato da Corte Giust., 10 maggio 1995, C-442/92, *Commissione CE c. Germania*, (in *Riv.dir.amb.*, 1995, 653) e da Corte Giust., 25 giugno 1997, C-304, 330, 342/94 e 224/95, *Tombesi* (in *Riv.dir.amb.*, 1998, 47). Anche in Corte Giust., 18 dicembre 1997, C-129/96, *Inter Environment Wallonie*, (in *Riv.dir.amb.*, 1998, 497), il giudici comunitari interrogandosi sul significato da attribuire al termine "disfarsi" da cui dipende l'ambito di applicazione della nozione di rifiuto, affermarono che "il mero fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale non la esclude dalla nozione di rifiuto" (punto 34). Nella stessa linea la sentenza Corte Giust., 15 giugno 2000, C-418 e 419/1997, *Arco*, (in *Riv.dir.amb.*, 2000, 691, con commento di A. Gratani) aggiunse che "dal semplice fatto che su una sostanza venga eseguita un'operazione menzionata nell'Allegato II B della direttiva 75/442/CEE non discende che l'operazione consiste nel disfarsene e che, pertanto, la detta sostanza va considerata un rifiuto ai sensi della direttiva" (così, il punto 51).

Successivamente, a partire dalla sentenza *Palin Granit* del 2002 (Corte Giust., 18 aprile 2002, C-9/00), si iniziò ad operare la distinzione tra i "residui di produzione", ossia sostanze che non sono ricercate in quanto tali al fine di un possibile utilizzo ulteriore (da considerare veri e propri rifiuti), e i "sottoprodotti", ossia sostanze che, pur non

costituendo lo scopo primario della produzione, tuttavia l'impresa "intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari" (punto 34).

In questa pronuncia, i giudici statuivano che «la differenza tra prodotti e rifiuti sta nell'assenza di operazioni di trasformazione preliminare e nella certezza del riutilizzo senza recare pregiudizio all'ambiente» e per essa "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" (punto 35).

Il *favor* per i sottoprodotti veniva successivamente ribadito in Corte di Giust., 11 settembre 2003, C-114/01, *Avesta Polarit Chrome*, (in *Riv.dir.amb.*, 2003, 995, con commento di L. Butti) nel senso dell'esclusione della natura di rifiuti per quei beni, materiali o materie prime (i " sottoprodotti ") che, pur ottenuti accidentalmente nel corso della lavorazione, ossia come risultato diverso rispetto a quello cui principalmente mira il ciclo produttivo, vengano effettivamente riutilizzati, senza trasformazione preliminare, nel corso del processo di produzione. E nello stesso senso può essere letta Corte di Giustizia, 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli*, (in *Riv.dir.amb.*, 2005, 275).

Mentre in una prima fase la nozione di sottoprodotto veniva limitata alle ipotesi in cui l'impresa che operava il processo di produzione utilizzasse successivamente il sottoprodotto nello stesso processo di produzione, successivamente la medesima nozione si è andata ampliando all'ipotesi che la medesima impresa utilizzasse il sottoprodotto in un processo di produzione diverso o, addirittura, che il medesimo sottoprodotto fosse utilizzato da terzi in altro processo di produzione.

Si è pervenuti così all'attuale definizione di sottoprodotto per la quale s'intende qualsiasi sostanza o oggetto che sia originato in modo secondario da un processo di produzione e che possa essere utilizzato, senza alcun particolare trattamento, nel corso dello stesso o di altro processo di produzione (art. 184 bis d.lgs. n. 152/2006).

La nuova definizione di sottoprodotto appare particolarmente importante, dal momento che sono stati chiariti due punti fondamentali: a) il sottoprodotto non deve necessariamente essere utilizzato nel corso dello stesso processo di produzione ma può essere utilizzato anche in un processo di produzione successivo; b) il sottoprodotto non

deve necessariamente essere utilizzato dallo stesso produttore ma può essere utilizzato anche da terzi.

Alla nozione di sottoprodotto si accompagna quella confinante di **cessazione della qualifica di rifiuto** o *end of waste* o, con vecchia terminologia, di materia prima secondaria. Tale fattispecie si realizza quando il rifiuto venga sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e sussista un mercato o di una domanda per tale sostanza od oggetto e l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non comporti impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana (184ter d.lgs. n. 152 del 2006).

La differenza fondamentale tra i sottoprodotti e le materie prime secondarie sta nel fatto che i primi non sono mai divenuti rifiuti e, in qualche modo, possono essere riutilizzati tal quali senza alcun tipo di trattamento mentre le seconde sono diventate rifiuti ma, a seguito di trattamenti vari, ritornano ad essere prodotti utilizzabili e con un valore economico sul mercato.

Le due nozioni contribuiscono a limitare l'ambito di applicabilità della nozione di rifiuto e come tali, ovviamente intese alle condizioni previste, contribuiscono alla realizzazione della società del riciclaggio che costituisce obiettivo prioritario della disciplina comunitaria in materia.

3. LA PREVENZIONE DEI RIFIUTI: LA CD. GERARCHIA.

Se, da una parte, le nozioni di sottoprodotto e di *end of waste* tendono a ridurre l'ambito oggettivo di applicabilità dei rifiuti con una prevalenza del partito del niente rifiuto, dall'altra, nel diritto italiano attuale si registra, in modo sempre più evidente, la tendenza a prevenire in tutti i modi la formazione del rifiuto.

E, dunque, mentre l'assetto normativo in passato era rivolto fundamentalmente alla "gestione" del rifiuto, dando quasi per scontato che esso fosse un prodotto necessario

della società contemporanea, una passività ineliminabile, oggi si tende prioritariamente a evitare e/o a ridurre drasticamente la produzione di rifiuti.

Il perno attorno al quale ruota la direttiva in materia di rifiuti attualmente vigente (e di recente recepita) è proprio il *riciclaggio* attraverso il quale si punta alla realizzazione di una vera e propria economia a ciclo chiuso o ad una società del riciclo e del recupero.

Nell'ordine di priorità delle azioni che devono essere svolte (la cd. gerarchia nella gestione dei rifiuti o, più correttamente, la gerarchia delle modalità di approccio alle problematiche ambientali generate dalla produzione dei rifiuti) vi è *in primis* la prevenzione con le attività ad essa riconducibili (preparazione per il riutilizzo, riutilizzo, riciclaggio e recupero) e, solo come *ultima ratio*, lo smaltimento.

Ognuno degli *step* che costituisce la gerarchia ha un preciso significato tecnico: si va da azioni che consentono di riutilizzare il prodotto divenuto rifiuto senza alcun trattamento come la "preparazione per il riutilizzo" ("le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti e componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento"; es. la lavatura delle bottiglie di vetro: art. 183, lett. q), cod.amb.) e il "riutilizzo" ("qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti"; es. l'utilizzo delle bottiglie di vetro: art. 183, lett. r), cod.amb.), ad operazioni che comportano un trattamento come il "riciclaggio"(in questo caso il rifiuto viene trattato per ottenere prodotti, materiali e sostanze da utilizzare per la funzione originaria: art. 183, lett. u), cod.amb.) e il "recupero" ("qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere a una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale"; es. utilizzazione come combustibile o come altro mezzo per produrre energia; compostaggio; recupero dei metalli; rigenerazione degli oli etc.: art. 183, lett. t) cod.amb.).

Al fine di realizzare la cd. società del riciclaggio, il legislatore ha individuato specifici obiettivi (quantitativamente definiti) e ha previsto un vero e proprio programma di prevenzione il cui inadempimento può essere causa di sanzioni a livello comunitario.

In ordine agli obiettivi di riciclaggio l'art. 181 cod.amb. prevede che il riutilizzo dei materiali provenienti dai rifiuti domestici, come minimo carta, metalli, plastica e vetro, deve essere aumentata complessivamente del 50% entro il 2020; e il riutilizzo di rifiuti da costruzione e demolizione deve essere aumentato, sempre entro il 2020, del 70%.

Per il conseguimento di tali obiettivi il legislatore nazionale ha previsto il sistema della raccolta differenziata (art. 205 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) fissando le percentuali che devono essere realizzate: 35% entro il 2006; 45% entro il 2008 e 65% entro il 2012 (nel 2007 in base ai dati dell'ISPRA eravamo al 27,5%).

La prevenzione, però, non consiste solo nel recuperare o riciclare rifiuti, ma anche ad evitarne direttamente la produzione: significativamente il codice dell'ambiente definisce come misure di prevenzione quelle prese prima che una sostanza, [un materiale] o un prodotto sia diventato un rifiuto che riducono "a) la quantità dei rifiuti anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; b) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; c) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti" (art. 3 comma 12 direttiva 98/2008 e art. 10 d.lgs. n. 205/2010).

In base allo slogan per il quale "il miglior rifiuto è quello non prodotto" la prevenzione, in questo caso, postula un intervento "a monte" del processo di produzione o di consumo volto a diminuire le quantità di materiali prodotti e immessi in commercio al fine di ottenere un risparmio delle risorse naturali. Si tratta dell'applicazione dell'elementare principio per il quale meno produzione industriale si ha, meno scarti ci sono e, a livello di consumo, meno prodotti vengono messi in commercio, meno rifiuti vengono generati.

E' quella che si definisce come accezione "negativa" del principio di prevenzione: la sua applicazione induce a un "non fare" (declinato nel "non produrre" o nel "non immettere in commercio" prodotti o materiali che potrebbero trasformarsi in rifiuti).

Sotto questo profilo, il principio di prevenzione potrebbe giustificare, ad esempio, l'adozione di vere e proprie misure di messa al bando: ciò si è verificato, ad esempio, per alcuni prodotti particolarmente dannosi per l'ambiente (si pensi all'amianto, al DDT, agli shopper di plastica).

Sempre nella medesima accezione negativa il principio di prevenzione potrebbe giustificare anche l'adozione di misure meno estreme come la tassazione di prodotti che

possano essere ritenuti dannosi per l'ambiente o, ancora, azioni di informazione del pubblico (tra cui ad es. l'etichettatura).

Un'ulteriore accezione della prevenzione (definita, a sua volta, come l'accezione "positiva") è quella che comporta "la produzione" di prodotti che diventino rifiuti il più tardi possibile o il meno possibile.

Se si riuscissero a realizzare prodotti che non diventano rifiuti (es. prodotti che si dissolvono nell'ambiente essendo realizzati con componenti naturali); prodotti che diventano rifiuti in un tempo maggiore (prodotti tecnicamente durevoli); prodotti i cui componenti sono riutilizzabili (uso multiplo); prodotti i cui componenti sono riciclabili; prodotti comunque ecocompatibili, si attuerebbe in modo pieno il principio di prevenzione.

Al fine di valutare l'inquinamento causato da un prodotto occorre valutare i costi dell'intero ciclo di vita del prodotto stesso: così ad esempio il classico sacchetto di plastica per la spesa costa senza dubbio di meno di quello biodegradabile, ma se si considera il costo dello smaltimento è il secondo a risultare più conveniente del primo.

4. IL PRINCIPIO CHI INQUINA PAGA: LA TARIFFA E LA RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE.

L'applicazione del principio "chi inquina paga" comporta che ogni consumatore o ogni impresa che produce rifiuti debba pagare proporzionalmente alle quantità di rifiuti prodotti. In tal modo si incentivano i comportamenti virtuosi e si sanzionano quelli che non lo sono.

Il problema è più facilmente risolvibile per i rifiuti speciali mentre presenta una particolare complessità con riferimento a quelli urbani, dal momento che appare particolarmente difficile misurare in concreto quanti rifiuti ciascuno ha prodotto e che vi sono costi comuni a tutta la collettività (come quelli di spazzamento delle strade).

Pur essendo possibile utilizzare altri tipi di sistemi (come quelli che prevedono la pesatura dei rifiuti prodotti o la vendita di sacchetti ad un costo che copre la raccolta) il legislatore ha elaborato un sistema che si basa su presunzioni.

E così, nel prevedere che la tariffa deve essere pagata da “chiunque possiede o detiene a qualsiasi titolo locali”, il legislatore ha stabilito che essa sia “commisurata alle quantità e qualità medie dei rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte” (art. 238 cod.amb.) (un’abitazione produce meno rifiuti, ad esempio, rispetto ad uno studio professionale).

Si è posto il problema se tale tariffa debba essere considerata un corrispettivo e pertanto abbia natura privatistica e la relativa giurisdizione spetti al giudice ordinario o, invece, un tributo o tassa e quindi abbia natura pubblicistica e la relativa giurisdizione spetti alle commissioni tributarie. Di recente la Corte Costituzionale (sent. 24 luglio 2009, n. 238) si è pronunciata affermando la natura di tassa però con esclusivo riferimento all’art. 49 d.lgs. n. 22/1997 ossia alla TIA (tariffa di igiene ambientale), che ha sostituito la TARSU (tariffa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani) prevista dall’art. 58 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507: La Corte ha evitato di pronunciarsi sulla natura della TIA (tariffa integrata ambientale, stesso acronimo di prima ma con significato diverso) prevista, come si è visto, dall’art. 238 cod.amb.

Un’ulteriore applicazione del principio “chi inquina paga” è data dalla cd. responsabilità del produttore: la logica vuole che chi immette in commercio un prodotto destinato a durare poco, senza possibilità di riciclaggio contribuisce di più alla produzione di rifiuti di quanto, invece, non faccia il produttore di prodotti durevoli e con componenti riciclabili. Allo stesso modo inquina di meno quel produttore che si “riappropria” del prodotto a fine vita magari al fine di riciclarlo o recuperarlo.

Per alcuni tipi di rifiuto il legislatore ha già previsto sistemi di responsabilità: si pensi alle apparecchiature elettriche ed elettroniche, ai veicoli fuori uso, ai pneumatici.

In sede di recepimento dell’ultima direttiva è stata poi prevista espressamente la “responsabilità del produttore” (art. 178 bis d.lgs. n. 152/2006), per la quale chiunque produca o venda prodotti di qualsiasi tipo può essere chiamato ad occuparsi dei costi dello smaltimento dei prodotti che ha messo in commercio. L’idea di fondo è quella di favorire la progettazione ecocompatibile e la riutilizzabilità dei vari prodotti premiando chi mette in

commercio prodotti più compatibili con l'ambiente e facendo pagare di più chi, al contrario, realizza prodotti dannosi.

5. L'ORGANIZZAZIONE.

La complessità delle problematiche che attraversano il settore dei rifiuti richiede un insieme di soggetti che interagiscono e che dovrebbero formare quel "sistema compiuto e sinergico" a cui si riferisce il codice dell'ambiente (art. 177, comma 6).

Si tratta di una decina di soggetti con compiti e funzioni assai diverse: 1) a livello nazionale opera il Ministero dell'Ambiente; 2) vi sono poi le Regioni; 3) poi ancora le Province; 4) i Comuni; 5) le autorità d'ambito ottimale (ATO); 6) le società (assai spesso miste) che in concreto provvedono alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti; 7) l'Osservatorio nazionale sui rifiuti (art. 206bis d.lgs. n. 152/2006 s.m.i.); 8) l'Albo Nazionale dei gestori ambientali (art. 212 d.lgs. n. 152/2006 s.m.i.); 9) il Catasto dei rifiuti (art. 189 d.lgs. n. 152/2006 s.m.i.); 10) l'ISPRA (art. 177, comma 8 d.lgs. n. 152/2006 s.m.i.); 11) i Consorzi.

In linea generale, al Ministero dell'ambiente spetta il ruolo di indirizzo e coordinamento del sistema: definisce i principi e gli obiettivi generali, le metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, gli *standards* e le norme tecniche. A livello statale sono collocate anche le funzioni di carattere informativo-statistico come l'Osservatorio nazionale sui rifiuti che provvede all'archiviazione e alla documentazione informativa avvalendosi degli osservatori provinciali, come l'ISPRA che coordina le agenzie regionali di protezione dell'ambiente e svolge analogo ruolo nei confronti dei territori regionali e come il Catasto dei rifiuti (si tratta di capire quanti rifiuti vengono prodotti, di che tipologia, dove sono trasportati e dove vengono smaltiti). Sempre a livello centrale è collocato anche l'Albo Nazionale dei gestori ambientali a cui sono affidate funzioni di certificazione e controllo (verifica dell'idoneità tecnica dei soggetti che operano nel settore).

Alle Regioni vengono attribuiti poteri di pianificazione e di programmazione (elaborazione e approvazione del piano di gestione dei rifiuti) e di autorizzazione (autorizzazione alla realizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti).

Alle Province spettano in generale i poteri sanzionatori e i compiti di individuazione delle discariche; ai Comuni e alle autorità d'ambito spettano le potestà gestorie (affidamento del servizio di gestione); alle società i compiti operativi per es. di raccolta.

Vi sono, ancora, i Consorzi, che si caratterizzano sotto il profilo formale come soggetti dotati di personalità di diritto privato e sotto quello funzionale come soggetti preposti alla cura concreta e doverosa di interessi pubblici: tra di essi si possono ricordare i consorzi obbligatori come il consorzio Oli Usati istituito nel 1982, il Consorzio per lo smaltimento delle batterie usate (COBAT) istituito nel 1988, al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), il Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti (CONOE) e il Consorzio per il recupero del polietilene, della plastica, della carta e cellulosa o dell'acciaio (POLIECO) istituiti nel 1997.

Non si potrebbe concludere il presente capitolo senza ricordare che i soggetti fondamentali per realizzare la società del riciclaggio sono proprio i cittadini e tutti coloro che svolgono attività economiche: senza il loro apporto e senza il personale contribuito ogni tentativo di regolamentazione e di normazione appare inevitabilmente destinato a restare senza esito.