

## La nozione e la disciplina (pubblicistica) dei “rifiuti”: beni da valorizzare?

Marco Di Lullo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La normativa sui rifiuti e la sua evoluzione. – 3. La disciplina vigente in materia di rifiuti. – 3.1. La definizione di «rifiuto». – 3.2. La nozione di sottoprodotto come “non rifiuto”. – 3.3. La cessazione della qualifica di rifiuto (c.d. *end of waste*) nella prospettiva della c.d. economia circolare. Le questioni aperte. – 4. La qualificazione giuridica del rifiuto. – 5. Il regime pubblicistico dei rifiuti. – 5.1. La disciplina della gestione. – 5.2. La gestione dei rifiuti urbani... – 5.3. ... e dei rifiuti speciali. – 6. Considerazioni conclusive.

### 1. *Premessa*

La normativa sui rifiuti – divenuta progressivamente sempre più articolata – costituisce la risposta del Legislatore ai problemi relativi al continuo incremento del quantitativo e alla composizione degli stessi, che si è negli anni modificata in considerazione della rapida evoluzione dei cicli produttivi e della qualità e quantità delle merci in circolazione.

L'impiego e l'accumulo crescente di nuovi materiali ha infatti rappresentato (e continua a rappresentare) un'evidente minaccia per l'ambiente e la salute umana che non poteva essere trascurata.

Il Legislatore, dunque, ha compreso che, per far fronte in maniera adeguata al “problema rifiuti”, non è sufficiente disciplinare le operazioni di gestione, ma è viceversa necessario prevenire la produzione degli stessi e in ogni caso ridurre drasticamente il quantitativo da smaltire (in discarica), mutando quindi la prospettiva nella quale i rifiuti vengono usualmente inquadrati.

Si è, pertanto, passati da un'ottica in cui i rifiuti erano considerati un semplice scarto da smaltire ad una visione in cui gli stessi possono divenire anche una risorsa da reinserire nel ciclo produttivo, al fine di creare nuovi prodotti o, in alternativa, energia.

Nella prospettiva di attuare una “economia circolare”, i rifiuti, conseguentemente, possono assumere i connotati di vere e proprie risorse suscettibili di valutazione economica.

Il presente lavoro intende verificare se, sulla base dell’evoluzione della disciplina giuridica di settore e in particolare della normativa vigente, i rifiuti possano essere qualificati come “beni” in senso giuridico e quale sia il regime giuridico al quale sono sottoposti.

Il punto di partenza di tale analisi è la definizione di “rifiuto”: distinguendo ciò che è rifiuto da ciò che non lo è, si determina infatti l’ambito di applicazione della relativa disciplina.

A tale proposito, acquista anche rilievo il concetto di “sottoprodotto”, la cui nozione integra quella di rifiuto e la disciplina sulla c.d. «*end of waste*» che definisce le condizioni perché un rifiuto possa cessare di essere tale e divenire un bene sottoposto al regime ordinario relativo ai beni mobili.

Una volta dimostrato che il rifiuto può essere considerato un bene, si analizzerà la disciplina sulla gestione dei rifiuti – nell’ambito della quale assume rilievo preminente la distinzione tra rifiuti urbani e speciali – per verificare quale sia il regime giuridico a cui sono sottoposti tali beni, che è fortemente derogatore di quello generale sui beni mobili ed è connotato da un ampio coinvolgimento di soggetti pubblici al fine di garantire un’adeguata tutela di valori di rango costituzionale quali la salute e l’ambiente.

## 2. *La normativa sui rifiuti e la sua evoluzione*

In Italia si è iniziato a parlare di inquinamento derivante dai rifiuti nel regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (recante «Approvazione del Testo Unico sulle leggi sanitarie»), ma si trattava di un insieme di disposizioni che si limitavano sostanzialmente ad attribuire agli organi amministrativi il compito di dettare prescrizioni volte a garantire che, all’interno dell’aggregato urbano, lo smaltimento dei rifiuti avvenisse in modo da non inquinare il sottosuolo ovvero per prevenire il verificarsi di danni derivanti dai rifiuti industriali.

Nel 1941, con la Legge n. 366 (avente ad oggetto «Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani») il Legislatore andò ad occuparsi dei rifiuti urbani e, in particolare, delle attività di raccolta, trasporto e smaltimento degli stessi. La disciplina tuttavia circoscriveva il proprio ambito di applicazione ai soli rifiuti urbani e non considerava le esigenze di protezione della salute e dell’ambiente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione dell’evoluzione storica della normativa in materia di rifiuti, cfr. B. Caravita, *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2005; G. Bottino, R. Federici, *Rifiuti*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trat-*

L'introduzione di una legislazione organica in materia di rifiuti è frutto del Legislatore comunitario e del conseguente obbligo di recepimento a livello nazionale.

Infatti, il primo testo normativo dedicato in via esclusiva ai rifiuti è rappresentato dal D.P.R. n. 915 del 10 settembre 1982 – avente ad oggetto «Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi» – che si poneva quale obiettivo specifico, non soltanto quello di evitare «ogni danno o pericolo per la salute, l'incolumità, il benessere e la sicurezza della collettività e dei singoli» ma, in maniera innovativa, anche quello di «salvaguardare la fauna e la flora» e di evitare «ogni degradamento dell'ambiente e del paesaggio»<sup>2</sup>.

La definizione di rifiuto era dettata dall'art. 2, secondo cui «per rifiuto si intende qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono»<sup>3</sup>. Tale definizione, invero, non era in linea con quella dettata, a livello comunitario, dall'art. 1, lett. a), della Direttiva n. 75/442, secondo la quale doveva considerarsi rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti».

Nella disciplina nazionale assumeva quindi rilievo centrale il concetto di "abbandono" che, a prima vista, sembra evocare le c.d. *res derelictae* di cui all'art. 923 c.c. e, tuttavia, secondo quella medesima disciplina, l'abbandono dei rifiuti doveva considerarsi vietato, quantomeno in aree pubbliche o in aree private soggette ad uso pubblico<sup>4</sup>.

---

tato diritto amministrativo europeo, tomo III, Milano, 2007, 1679 ss.; P. dell'Anno, *Rifiuti*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; A. Montagna, *Rifiuti (gestione dei)*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 2003.

<sup>2</sup> In particolare, l'art. 1 del citato D.P.R. dettava i principi e le finalità da perseguire, così individuate: «lo smaltimento dei rifiuti [...] costituisce attività di pubblico interesse sottoposta alle disposizioni del presente decreto e all'osservanza dei seguenti principi generali: – deve essere evitato ogni danno o pericolo per la salute, l'incolumità, il benessere e la sicurezza della collettività e dei singoli; – deve essere garantito il rispetto delle esigenze igienico-sanitarie ed evitato ogni rischio di inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo e del sottosuolo, nonché ogni inconveniente derivante da rumori ed odori; – devono essere salvaguardate la fauna e la flora e deve essere evitato ogni degradamento dell'ambiente e del paesaggio; – devono essere rispettate le esigenze di pianificazione economica e territoriale; – devono essere promossi, con l'osservanza di criteri di economicità ed efficienza, sistemi tendenti a riciclare, riutilizzare i rifiuti o recuperare da essi materiali ed energia. Devono essere favoriti sistemi tendenti a limitare la produzione dei rifiuti».

<sup>3</sup> Sulla nozione di rifiuto recata dal D.P.R. n. 915/1982 cfr. B. Leoci, *La gestione dei rifiuti*, Napoli, 1994, 15 ss.

<sup>4</sup> Al riguardo, l'art. 9, D.P.R. n. 915/1982, rubricato «Divieto di abbandono dei rifiuti», dispone che «è vietato l'abbandono, lo scarico o il deposito incontrollato dei rifiuti in aree pubbliche e private soggette ad uso pubblico. In caso di inadempienza il sindaco, allorché sussistano motivi sanitari, igienici od ambientali, dispone con ordinanza, previa fissazione di un termine per provvedere, lo sgombrò di dette aree in danno dei soggetti obbligati. Ferme restando le disposizioni contenute nella Legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni, è fatto divieto di scaricare rifiuti di qualsiasi genere nelle acque pubbliche e private».

L'introduzione di una specifica definizione di rifiuto – finalizzata ad individuare l'ambito di applicazione della relativa disciplina – pose alcune problematiche di tipo interpretativo ed applicativo.

Una prima questione attenne alla corretta individuazione del concetto di rifiuto e, a livello giurisprudenziale, comportò l'insorgenza di contrasti concernenti l'esatta portata definitoria della suddetta disposizione<sup>5</sup>.

Una seconda tematica, invece, riguardò la possibilità di riutilizzare i rifiuti e di individuare la disciplina applicabile in tali ipotesi. La giurisprudenza assunse un orientamento piuttosto restrittivo – nella prospettiva di garantire la tutela della salute e dell'ambiente – ritenendo che la possibilità di riutilizzazione economica non fosse incompatibile con la nozione di rifiuto<sup>6</sup>.

La questione più rilevante atteneva dunque – e attiene tuttora – ai residui industriali derivanti da processi produttivi, che possono essere utilizzati nuovamente nel ciclo produttivo: in tal caso infatti si poneva il problema di capire se o a quali condizioni tali materiali dovessero essere assoggettati alla disciplina “speciale” dei rifiuti o a quella codicistica concernente i beni mobili.

In tale contesto, il Legislatore decise quindi di “affiancare” alla disciplina di cui al D.P.R. n. 915/1982 anche una specifica normativa in materia di “smaltimento di rifiuti industriali” (Legge 9 novembre 1988, n. 475, recante «Disposizioni urgenti in materia di smaltimento di rifiuti industriali») che ha introdotto nell'ordinamento la categoria delle “materie prime secondarie”, definite dall'art. 2 come i residui derivanti dai processi produttivi suscettibili – eventualmente previo idoneo trattamento – di essere utilizzati come materie prime in altri processi produttivi della stessa o di altra natura<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> In relazione alla definizione di rifiuto di cui al D.P.R. n. 915/1982, si sono contrapposti due filoni interpretativi. Secondo un primo orientamento – di tipo “oggettivo” – il concetto di abbandono doveva essere rapportato all'assenza di utilità per il proprietario o per il detentore dell'oggetto, il quale pertanto «vuole disfar-sene»: la nozione di rifiuto, dunque, avrebbe dovuto essere ricollegata all'utilità che un bene, nello specifico stato in cui si trova, può dare a chi lo detiene (cfr. Cass. pen., sez. III, 18 marzo 1988, Boggio, che precisa che per individuare ciò che può definirsi rifiuto occorre fare riferimento «ad una caratteristica della cosa, in senso oggettivo, cioè l'assenza di utilità per lo stesso proprietario»). Secondo altra tesi – di stampo “soggettivo” – avrebbe dovuto assumere rilievo decisivo la volontà del soggetto detentore. In particolare, deve ritenersi abbandonato o destinato all'abbandono il materiale definitivamente scartato e destinato alla distruzione dal detentore dello stesso. In altri termini, se la destinazione impressa dal proprietario del bene manifesta una «volontà di abbandono», intesa come destinazione del materiale alla distruzione o all'eliminazione, si è in presenza di un rifiuto: non si ha quindi rifiuto quando il proprietario della cosa cede la stessa con un vantaggio (economico) proprio o altrui (cfr. Cass. pen., sez. III, 11 dicembre 1992, Gannuscio, e Cass. pen., sez. III, 21 febbraio 1994, n. 4431).

<sup>6</sup> In particolare, con riferimento ai residui di produzione, veniva affermato che la riutilizzazione di un determinato bene da parte del produttore non dava luogo alla produzione di rifiuto, mentre il rifiuto era già sorto quando il materiale veniva destinato da un terzo all'effettuazione di operazioni di recupero o riutilizzo (cfr., *ex multis*, Cass. pen., 14 aprile 1987, Perino).

<sup>7</sup> Per un inquadramento generale sul tema delle materie prime secondarie cfr. B. Albertazzi, *Riciclaggio, materie prime secondarie e nozione di rifiuto*, in *Ambiente & sviluppo*, Milano, 9, 2003, 855 ss., e S. Maglia,

In attuazione della suddetta legge, con D.M. 26 giugno 1990, veniva dettata la disciplina concernente l'individuazione delle materie prime secondarie – sottratte, in linea teorica, a quella sui rifiuti – e la determinazione delle norme tecniche relative alle attività (di stoccaggio, trasporto, trattamento e riutilizzo) concernenti le medesime materie.

A seguito dell'intervento della Corte costituzionale – che annullò gran parte del decreto ministeriale, ritenendo che spettava alle Regioni, e non allo Stato, «adottare le disposizioni di cui agli artt. 4, primo comma, 6, primo comma, ... 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 del citato decreto ministeriale»<sup>8</sup> – si determinò un vuoto relativo alla disciplina applicabile alle “materie prime secondarie”.

Al riguardo, la Suprema Corte, recependo anche l'orientamento maturato in seno alla Corte di Giustizia – che aveva ritenuto che il concetto di rifiuto poteva ricomprendere anche le sostanze e gli oggetti suscettibili, in astratto, di riutilizzazione economica<sup>9</sup> – affermò che «le materie prime secondarie non costituiscono una categoria autonoma ed alternativa rispetto ai rifiuti, ... proprio perché ... sono sostanze di cui il detentore si disfa o ha intenzione di disfarsi, le stesse costituiscono una specie, sia pure particolare, di rifiuti e sottostanno alla disciplina stabilita dal D.P.R. n. 915 del 1982, almeno fino a quando non è stata emanata dallo Stato e dalle Regioni la normativa di dettaglio»<sup>10</sup>.

---

*Nozione di rifiuto, materie prime secondarie e sottoprodotti: ancora norma poco chiare e poco «europee», in *Ambiente & sviluppo*, 2006, 8, 715 ss.*

<sup>8</sup> Corte cost., 30 ottobre 1990, n. 512. Le surrichiamate disposizioni regolamentari – da un lato – introducevano alcuni adempimenti per gli operatori che intendessero operare nel settore delle materie prime secondarie, volti a garantire le verifiche e i controlli necessari per assicurare che lo svolgimento delle attività di trattamento e di commercio di tali materie garantisse un adeguato livello di tutela ambientale e – dall'altra parte – estendevano alle “materie prime secondarie” alcune norme di carattere legislativo previste per i rifiuti o per le materie prime. La Corte, con la citata sentenza, ritenne che le disposizioni normative in precedenza richiamate non potessero essere adottate tramite una normativa di carattere nazionale e di livello non legislativo – e, cioè, con decreto ministeriale – atteso che tale atto era privo di idonea copertura legislativa e comportava una indebita compressione delle competenze riservate dalla Costituzione alle Regioni.

<sup>9</sup> Cfr. Corte di giustizia, 28 marzo 1990, cause C-206/88 e 207/88, e Corte di giustizia, 28 marzo 1990, causa C-359/88, di cui si riporta la relativa massima: «La definizione di rifiuto quale risulta dall'art. 1, direttive n. 75/442 e n. 78/319 Cee non è in contrasto con quella risultante dall'art. 2, comma, 1 D.P.R. n. 915/82, tenendo conto del fatto che il termine rifiuto, quale previsto dalla normativa comunitaria, comprende qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, in qualsiasi maniera detta operazione sia compiuta e quale che sia l'intenzione che presiede ad un'operazione del genere».

<sup>10</sup> Cfr. Cass., sez. un., 27 marzo 1992, Viezzoli. Al riguardo si rileva che le Sezioni Unite andarono a comporre alcuni contrasti che si erano verificati in seno alla medesima Corte. Infatti, una parte della giurisprudenza riteneva che, pur in assenza degli interventi previsti dall'art. 4, comma 2, della Legge n. 475/1988, le materie prime secondarie non potessero ritenersi dei rifiuti, restando quindi escluse dalla relativa disciplina (Cass. pen., sez. III, 3 ottobre 1990, Panni; 30 settembre 1991, Rossi; 3 febbraio 1992, Del Gaizo); altra parte affermava, invece, che l'esclusione dalla disciplina dei rifiuti operasse soltanto in presenza di determinate condizioni e modalità da individuarsi con legge (Cass., 30 novembre 1990, Becagli; 16 aprile 1991, Guarino; 4 febbraio 1992, Puppo).

Tuttavia, restava ancora da definire quando e a quali condizioni un residuo dovesse essere considerato rifiuto.

A fronte di tale situazione d'incertezza, nel triennio 1993-1996, furono emanati una serie di decreti legge<sup>11</sup>, continuamente reiterati, per escludere dall'applicazione della disciplina sui rifiuti i residui derivanti da cicli di produzione o di consumi suscettibili di essere avviati a riutilizzo. Ciò sino a quando la Corte costituzionale<sup>12</sup> affermò l'incostituzionalità della suddetta prassi della reiterazione<sup>13</sup>.

La Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi dal Giudice italiano sull'interpretazione autentica della Direttiva comunitaria in materia – al fine di verificare la compatibilità dei decreti di urgenza con la Direttiva stessa – richiamò l'orientamento secondo il quale la nozione di rifiuto non doveva intendersi nel senso che essa escludesse le sostanze suscettibili di riutilizzazione economica, precisando nel contempo che una disciplina nazionale che escludesse dalla nozione di rifiuto le sostanze o gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica non avrebbe potuto ritenersi compatibile con la Direttiva comunitaria n. 75/442 né con le successive direttive europee<sup>14</sup>.

Dal canto suo, il Giudice nazionale, nell'interpretazione della decretazione d'urgenza in materia di residui riutilizzabili, mantenne un orientamento volto a definire l'ambito applicativo della disciplina sui rifiuti sulla base della destinazione effettiva ed oggettiva del materiale al riutilizzo<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Trattasi di diciotto decreti, ovvero: D.L. 9 novembre 1993, n. 443; D.L. 7 gennaio 1994, n. 12; D.L. 10 marzo 1994, n. 169; D.L. 6 maggio 1994, n. 279; D.L. 8 luglio 1994, n. 438; D.L. 7 settembre 1994, n. 530; D.L. 7 novembre 1994, n. 619; D.L. 7 gennaio 1995, n. 3; D.L. 9 marzo 1995, n. 66; D.L. 10 maggio 1995, n. 162; D.L. 10 luglio 1995, n. 274; D.L. 7 settembre 1995, n. 373; D.L. 8 novembre 1995, n. 463; D.L. 8 gennaio 1996, n. 8; D.L. 8 marzo 1996, n. 113; D.L. 3 maggio 1996, n. 246; D.L. 8 luglio 1996, n. 352; D.L. 6 settembre 1996, n. 462. In proposito, cfr. V. Paone, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, Milano, 2008, 91 ss.

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost. 17 ottobre 1996, n. 360.

<sup>13</sup> A fronte della suddetta declaratoria di incostituzionalità, il Legislatore si trovò costretto a dettare, con apposita Legge (Legge 11 novembre 1996, n. 575, recante «Sanatoria degli effetti della mancata conversione dei decreti-legge in materia di recupero dei rifiuti») una disciplina transitoria, destinata sostanzialmente a salvaguardare i rapporti giuridici sorti sulla base della decretazione d'urgenza.

<sup>14</sup> Cfr. Corte di giustizia, 25 giugno 1997, cause C-304/94, C-330/94, C-342/94, C-224/95. La Corte affermò che «la nozione di 'rifiuti' figurante all'art. 1 Direttiva del consiglio 15 luglio 1975 n. 75/442/Cee, relativa ai rifiuti, come modificata dalla Direttiva del consiglio 18 marzo 1991 n. 91/156/Cee, cui rinviano l'art. 1, n. 3, Direttiva del consiglio 12 dicembre 1991 n. 91/689/Cee, relativa ai rifiuti pericolosi, e l'art. 2, lett. a), del regolamento (Cee) del consiglio 1 febbraio 1993 n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, non deve essere intesa nel senso che essa esclude sostanze od oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, neanche se i materiali di cui trattasi possono costituire oggetto di un negozio giuridico, ovvero di una quotazione in listini commerciali pubblici o privati».

<sup>15</sup> Cfr., tra le varie, Cass. pen., 26 settembre 1995, n. 274, di cui si riporta la massima: «In tema di smaltimento dei rifiuti, perché il materiale di scarto possa essere considerato residuo e non rifiuto e perciò assoggettato al regime previsto dall'art. 12 del d.l. 7 gennaio 1995, n. 3, non convertito e ripetutamente reiterato, con la conseguente non punibilità dell'attività di stoccaggio, trattamento, recupero e riutilizzo dei residui effettuato

Dunque, le problematiche di tipo “definitorio” – connesse alla necessità di individuare cosa è un rifiuto e cosa non lo è – erano tutt’altro che teoriche ed incidavano sul regime giuridico di vari materiali.

Pur con evidente ritardo, il Legislatore interno intervenne emanando il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (recante «Attuazione della Direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della Direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio», c.d. “Decreto Ronchi”)<sup>16</sup>, volto a dare attuazione alle tre Direttive europee in materia<sup>17</sup>.

L’art. 6 del suddetto decreto, riproducendo nella sostanza la nozione di matrice comunitaria<sup>18</sup>, definiva il rifiuto come «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell’allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi».

La definizione era costruita in base alla combinazione di un criterio soggettivo con uno oggettivo: per verificare l’esistenza o meno di un rifiuto era necessario effettuare una duplice valutazione: accertare l’appartenenza della sostanza od oggetto all’allegato A e considerare la volontà del detentore di disfarsene (salvo l’esistenza di un obbligo di legge in tal senso).

L’importanza della valutazione di tipo oggettivo si rivelava, però, del tutto apparente: il catalogo di cui all’allegato A non era concepito come un elenco tassativo e chiuso in quanto la sedicesima categoria ivi contenuta aveva portata generale e residuale, poiché inseriva nell’elenco dei rifiuti «qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate» sottintendendo, come ovvio, «di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi».

Veniva, dunque, ad essere decisiva la portata del concetto di “disfarsi” e, quindi, l’aspetto soggettivo della vicenda<sup>19</sup>.

In questo contesto, la giurisprudenza nazionale maggioritaria – adattandosi progressivamente agli orientamenti cui era già pervenuto il Giudice comunitario – evidenziò che la nozione di rifiuto «non deve essere intesa nel senso di escludere le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica», in quanto

---

in conformità del d.m. 26 gennaio 1990, occorre la destinazione attuale, effettiva ed oggettiva al reimpiego produttivo e non è sufficiente una mera idoneità del materiale a tale trattamento».

<sup>16</sup> In termini generali, quanto al contenuto del citato Decreto, cfr. P. Ficco, F. Gerardini, *La gestione dei rifiuti. Il nuovo sistema dopo il Decreto Ronchi*, Milano, 1998, 72 ss., e A. De Cesaris, *La definizione di «rifiuto» nel D.Lgs. n. 22/1997*, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 387 ss.

<sup>17</sup> Ovvero la Direttiva 91/156 sui rifiuti, la Direttiva 91/689 sui rifiuti pericolosi e la Direttiva 94/62 sugli imballaggi, richiamate nell’epigrafe del medesimo decreto.

<sup>18</sup> Cfr. art. 1 della Direttiva 91/156 sui rifiuti, che definiva il rifiuto come «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell’allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi».

<sup>19</sup> In merito alle questioni definitorie concernenti il concetto di rifiuto – nella formulazione prevista dal decreto Ronchi – si veda G. Amendola, «Rifiuto», «disfarsi», «recupero» e «smaltimento»: problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 193 ss.

ciò finirebbe per ricollegare l'ambito di applicazione della relativa disciplina alla volontà, soggettiva ed interna, dei soggetti che si disfano o hanno intenzione di disfarsi di un determinato materiale<sup>20</sup>.

Il criterio determinante per l'individuazione di ciò che costituisce rifiuto, quindi, veniva rinvenuto nel "requisito soggettivo" previsto dalla disposizione normativa – ovvero la volontà o la necessità di disfarsi di determinati beni – ancorato tuttavia ad elementi di tipo oggettivo, che consentissero di evitare che l'individuazione dell'intera categoria giuridica dei rifiuti fosse rimessa alla mera intenzione soggettiva dell'agente: la giurisprudenza sviluppatasi in sede penale in tale periodo attribuì dunque rilievo alla "destinazione naturale all'abbandono" dei materiali, al fine di poterli qualificare quali rifiuti<sup>21</sup>.

A seguito dell'emanazione del Decreto Ronchi, quindi, sia la normativa sia la giurisprudenza nazionale erano allineate rispetto alla legislazione e alla giurisprudenza comunitaria.

Tuttavia, il Legislatore interno intervenne nuovamente sulla materia, dettando l'interpretazione autentica dei termini «si disfi», «abbia deciso» e «abbia l'obbligo di disfarsi» contenuti nella definizione di rifiuto di cui all'art. 6, D.Lgs. n. 22/1997<sup>22</sup>; ciò, al fine di limitare il campo di applicazione della disciplina sui rifiuti, restringendone la portata<sup>23</sup>.

La disposizione infatti stabiliva l'inapplicabilità della disciplina in materia di rifiuti nel caso di materiali residuali da riutilizzare effettivamente nello stesso o in altro ciclo produttivo senza o dopo aver subito un trattamento preventivo (che non costituisse comunque "recupero" ai sensi della relativa disciplina)<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Cfr. Cass. pen., 18 giugno 2002, n. 31011, che affermò che «la nozione di rifiuto non deve essere intesa nel senso di escludere le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, atteso che la protezione della salute umana e dell'ambiente verrebbe ad essere compromessa qualora l'applicazione delle direttive comunitarie in materia fosse fatta dipendere dalla sola intenzione, realizzabile o meno a seconda di determinate eventualità, come nella specie di escludere o meno una riutilizzazione economica da parte di altri delle sostanze o degli oggetti di cui si disfa o si sia deciso e si abbia l'obbligo di disfarsi».

<sup>21</sup> Cfr. Cass. pen., 9 aprile 2001, n. 19125: «La qualificazione di una sostanza come rifiuto deve essere improntata al criterio oggettivo della «destinazione naturale all'abbandono», nulla rilevando la circostanza che la stessa possa essere potenzialmente oggetto di riutilizzo (diretto o previ interventi manipolatori) da parte di altri soggetti».

<sup>22</sup> Cfr. art. 14, decreto legge 8 luglio 2002, n. 138 (convertito in Legge 8 agosto 2002, n. 178, recante «Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate»).

<sup>23</sup> Tra i vari commenti dell'epoca si veda F. Giunta, *La nozione penalistica di rifiuto al cospetto della giurisprudenza CE*, in *Dir. pen. e proc.*, 8, 2003, 1029 ss., nonché G. Amendola, *Nozione di rifiuto, rottami metallici e giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. pen. e proc.*, 2004, 2, 203 ss.

<sup>24</sup> In particolare, l'art. 14 disponeva: «Le parole: 'si disfi', 'abbia deciso' o 'abbia l'obbligo di disfarsi' di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, di seguito denominato: 'decreto legislativo n. 22', si interpretano come segue: 'si disfi': qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22; 'abbia deciso': la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo



Pertanto, si pose il problema della conformità della suddetta norma alle direttive comunitarie in materia<sup>25</sup> e la Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi su alcune questioni pregiudiziali poste dal Giudice italiano, finalizzate a verificare se la Direttiva comunitaria consentisse un intervento dello Stato membro teso a restringere la nozione di rifiuto quale quello di cui all'art. 14, D.L. n. 138/2002, ritenne che anche i materiali residuali da riutilizzare effettivamente nello stesso o in altro ciclo produttivo, senza o dopo aver subito un trattamento preventivo, rientravano nella definizione di rifiuto prevista dalle norme comunitarie<sup>26</sup>.

A seguito di tale decisione, la Corte di Cassazione<sup>27</sup> sollevò questione di legittimità costituzionale della norma per violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione. La Corte costituzionale<sup>28</sup>, tuttavia, non si pronunciò sulla vicenda e restituì gli atti alla Suprema Corte prendendo atto che nelle more era intervenuto il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (recante «Norme in materia ambientale») che all'art. 264 aveva espressamente abrogato la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 14 del D.L. n. 138/2002.

---

n. 22, sostanze, materiali o beni; 'abbia l'obbligo di disfarsi': l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n. 22. Non ricorrono le fattispecie di cui alle lettere b) e c) del comma 1, per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni: se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente; se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22».

<sup>25</sup> Nelle varie decisioni della Suprema Corte non fu assunto un orientamento univoco. In buona sostanza, la Cassazione riconobbe l'applicabilità nel nostro ordinamento della norma nazionale (cfr. Cass. pen., 13 novembre 2002, n. 4052; Cass. pen., 4 marzo 2005, n. 17836), ma, nelle singole vicende oggetto di esame si rinvennero diverse modalità di applicazione di detta norma: in alcune circostanze fu adottata una nozione "ristretta" di rifiuto, in cui non potevano rientrare i residui di produzione (cfr., ad esempio, Cass. pen., sez. III, 11 febbraio 2003, n. 13114; Cass. pen., 29 ottobre 2003, n. 47904); in altri casi, la Corte si orientò in senso maggiormente conforme all'esigenza dell'effettività della tutela propria del diritto comunitario (cfr. Cass. pen., 22 gennaio 2003, n. 9057; Cass. pen., 27 giugno 2003, n. 38567; Cass. pen., 12 ottobre 2004, n. 46680), ingenerando tuttavia ulteriori incertezze in merito alla corretta interpretazione della nozione di rifiuto.

<sup>26</sup> Cfr. Corte di giustizia, 11 novembre 2004, causa C-457/02. In particolare, la Corte, dopo aver richiamato numerosi precedenti anche in ordine all'esigenza di interpretare il termine «disfarsi» alla luce della finalità della tutela dell'ambiente e della salute umana e dopo aver ribadito che la sottoposizione di una sostanza ad una operazione di recupero o di smaltimento non comporta necessariamente che l'operazione consista nel disfarsene, ha affermato che «Secondo l'interpretazione risultante da una disposizione quale l'art. 14 del decreto legge n. 138 del 2002, affinché un residuo di produzione o di consumo sia sottratto alla qualifica come rifiuto sarebbe sufficiente che esso sia o possa essere riutilizzato in qualunque ciclo di produzione o di consumo, vuoi in assenza di trattamento preventivo e senza arrecare danni all'ambiente, vuoi previo trattamento ma senza che occorra tuttavia un'operazione di recupero ai sensi dell'allegato n B della Direttiva 73/442. Un'interpretazione del genere si risolve manifestamente nel sottrarre alla qualifica di rifiuto residui di produzione o di consumo che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), primo comma, della Direttiva 73/442».

<sup>27</sup> Cfr. Cass. pen., ord. 14 dicembre 2005, n. 1414.

<sup>28</sup> Corte cost., 13 dicembre 2006, n. 458.

La suesposta ricostruzione dell'evoluzione della disciplina in materia di rifiuti dimostra che la normativa nazionale, per lungo periodo, non è stata in linea con quella comunitaria e che la nozione di rifiuto e la relativa portata è sostanzialmente frutto dell'elaborazione giurisprudenziale (soprattutto della Corte di Giustizia) che, al fine di salvaguardare i valori della tutela della salute umana e dell'ambiente, ha optato per un'interpretazione estensiva, ricomprendendo nel concetto di rifiuto anche materiali e sostanze suscettibili di essere reimmesse nel ciclo produttivo e quindi di valorizzazione economica.

### 3. *La disciplina vigente in materia di rifiuti*

#### 3.1. *La definizione di «rifiuto»*

La disciplina nazionale vigente in materia di rifiuti è recata dal D.Lgs. n. 152/2006 («Norme in materia ambientale»), che ha abrogato gran parte della normativa ambientale precedente. La parte quarta del suddetto Decreto è dedicata alla gestione dei rifiuti e alla bonifica dei siti inquinati.

Per quanto rileva in questa sede, l'art. 183, comma 1, lett. a), nella sua versione originaria (poi modificata dal D.Lgs. n. 205/2010), definiva come rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi». Tale definizione ricalcava quella contenuta nel D.Lgs. n. 22/1997, con la conseguente identità di problematiche definitorie e interpretative<sup>29</sup>.

La definizione di rifiuto e la disciplina della gestione dei rifiuti stessi è rimasta invariata sino all'adozione del D.Lgs. n. 205/2010 con il quale è stata recepita la Direttiva comunitaria 2008/98/CE ed è stato modificato il D.Lgs. n. 152/2006<sup>30</sup>.

Per quanto attiene alla nozione di rifiuto, la definizione contenuta nell'art. 183 attualmente stabilisce che costituisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi».

<sup>29</sup> Con riferimento alla giurisprudenza sorta in relazione alla prima formulazione dell'art. 183 – di contenuto sostanzialmente analogo alla giurisprudenza sorta in relazione alla previgente definizione – si veda Cass. pen., 19 gennaio 2007, n. 1340, e Cass. pen., 26 ottobre 2007, n. 39646. Sul punto cfr. A. Borzi, *La complessa nozione di «rifiuto» del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, in *Ambiente*, 2006, 617 ss.

<sup>30</sup> In termini generali, quanto al complessivo contenuto delle modifiche apportate alla normativa di settore nel 2010 – tramite il meccanismo della novella legislativa rispetto al previgente testo del D.Lgs. n. 152/2006 – cfr. B. Albertazzi, *La nuova gestione dei rifiuti dopo il D.Lgs. n. 205/2010*, Rimini, 2011, e L. Ramacci, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni. Commento organico al testo unico ambientale dopo il quarto correttivo (D.Lgs. n. 205/2010) e il sistri*, Piacenza, 2011.

Rispetto alla previgente definizione, è stato quindi eliminato il riferimento alle categorie contenute nell'allegato A al D.Lgs. n. 152/2006, che è stato abrogato in quanto – come detto – sostanzialmente inutile.

Sulla base della normativa vigente, quindi, «la qualifica di rifiuto deriva anzitutto dal comportamento del detentore e dal significato del termine disfarsi»<sup>31</sup>.

Al riguardo, la giurisprudenza, nel ribadire costantemente che l'interpretazione del suddetto termine deve avvenire alla luce dell'obiettivo della Direttiva 2008/98, che consiste nel ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente e dunque non può essere di tipo “restrittivo”<sup>32</sup>, ha mantenuto un orientamento rigoroso, definendo alcuni criteri di tipo oggettivo utili ad individuare «un'azione o un'intenzione di disfarsi di una sostanza o di un oggetto»<sup>33</sup> e ritenendo che «secondo i principi generali ormai consolidati, debba ritenersi inaccettabile ogni valutazione soggettiva della natura dei materiali da classificare o meno quali rifiuti, poiché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale»<sup>34</sup>.

In particolare, è stato affermato che, per quanto attiene al comportamento del detentore, da un lato deve porsi attenzione alla circostanza che l'oggetto o la sostanza non presentino più alcuna utilità per il detentore stesso, dall'altro occorre verificare se un bene o una sostanza sia destinato con certezza ad essere riutilizzato senza che sia necessario preventivamente assoggettarlo a uno dei procedimenti di recupero (cioè a dire occorre verificare se il medesimo bene non costituisca un “sottoprodotto”<sup>35</sup>). È stato in ogni caso precisato che «secondo una giurisprudenza costante della Corte la nozione di rifiuto non deve intendersi nel senso che esclude le sostanze e gli oggetti aventi un valore economico e che possono dare luogo a un riutilizzo economico»<sup>36</sup>; ciò a comprova che il rifiuto può assumere la caratteristica di risorsa potenzialmente idonea a formare oggetto di valorizzazione economica e quindi anche di commercio (attività questa disciplinata dalla legislazione di settore e rientrante nel concetto di gestione dei rifiuti).

---

<sup>31</sup> Corte di giustizia, 12 dicembre 2013, cause C-241/12 e C-242/12; cfr. da ultimo Corte di giustizia, 4 luglio 2019, causa C-624/17.

<sup>32</sup> Cfr. Corte di giustizia, 12 dicembre 2013, cause C-241/12 e C-242/12; cfr. da ultimo Corte di giustizia, 14 marzo 2019, causa C-399/17.

<sup>33</sup> Cfr. da ultimo Corte di giustizia, 4 luglio 2019, causa C-624/17, che reca una serie di requisiti e di criteri per poter definire un determinato materiale alla stregua di un rifiuto.

<sup>34</sup> Cass. pen., sez. III, 16 marzo 2017, n. 19206.

<sup>35</sup> In proposito, cfr. *infra* par. 3.2.

<sup>36</sup> Corte di giustizia, 4 luglio 2019, causa C-624/17, cit.; cfr. anche Corte di giustizia, 12 dicembre 2013, cause C-241/12 e C-242/12, e giurisprudenza ivi citata.

Sulla base di tali coordinate, quindi, sono stati individuati alcuni “indici” dai quali desumere la natura di “rifiuto” di determinati materiali, tra i quali – in via esemplificativa e non esaustiva – possiamo ricordare:

- «lo stato oggettivo dei materiali, la loro eterogeneità, non rispondente ad alcun ragionevole criterio merceologico, le condizioni in cui i materiali sono detenuti nonché le circostanze nelle quali l’originario produttore se ne è disfatto e le modalità in cui ciò è avvenuto»<sup>37</sup>;
- le “caratteristiche intrinseche” dei materiali e le modalità con cui i medesimi sono conservati («accatastati alla rinfusa, privi di protezione»)<sup>38</sup>;
- l’esistenza di «dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore» come volta a disfarsi di un determinato materiale, come ad esempio «la perdita di ogni possibilità di un controllo su determinati beni» in considerazione dell’assenza di idonee cautele atte ad evitarne il degrado, nonché la necessità di sottoporre tali beni «a successive attività di gestione»<sup>39</sup>.

In conclusione, deve definirsi rifiuto – alla stregua della vigente normativa, così come interpretata dai Giudici nazionali e europei nell’ottica «di garantire la tutela della salute umana e dell’ambiente contro gli effetti nocivi delle attività di gestione dei rifiuti e di assicurare un elevato livello di tutela e l’applicazione dei principi di precauzione e di azione preventiva»<sup>40</sup> – qualsiasi oggetto o sostanza di cui il proprietario si sia disfatto o abbia intenzione di disfarsi (fatta salva l’ipotesi in cui vi sia un obbligo di procedere in tal senso), purché la condotta o l’intenzione di disfarsi di tali materiali emerga da dati obiettivi e, nel loro complesso, verificabili *ab externo*.

---

<sup>37</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 19 luglio 2017, n. 3299; previa valutazione di tali indici la Suprema Corte è pervenuta alla conclusione che dovevano qualificarsi come rifiuti (e non come un deposito temporeo di materiali) dei beni di diversa composizione e natura che – sia per la loro collocazione direttamente sul terreno senza alcuna cautela, sia per essere esposti agli agenti atmosferici e buttati alla rinfusa – dimostravano il loro definitivo abbandono e, quindi, l’intenzione del proprietario di disfarsene.

<sup>38</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 16 luglio 2019, n. 31213; sulla base di tali indici la Corte – dopo aver specificato che, nel valutare ciò che è rifiuto occorre «evitare di porsi nella sola ottica del cessionario del prodotto, e della valenza economica che allo stesso egli attribuisce (sì da esser disposto a pagare per ottenerlo), occorrendo, per contro, verificare “a monte” il rapporto tra il prodotto medesimo ed il suo produttore e, soprattutto, la volontà/necessità di questi di disfarsi del bene» – è pervenuta alla conclusione che dei materiali elettronici rinvenuti in un furgone dovevano ritenersi come rifiuti RAEE e non come beni in attesa di essere rivenduti.

<sup>39</sup> Cfr., tra le varie, Cass. pen., sez. III, 13 settembre 2018, n. 40687. In tale pronuncia, peraltro, la Corte opera una puntuale ricostruzione della normativa e della giurisprudenza concernente la definizione del concetto di rifiuto.

<sup>40</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 16 novembre 2016, n. 48316, che richiama la sentenza *Palin Granit* (Corte di giustizia, 18 aprile 2002, causa C- 9/00), di cui si dirà *infra*.

### 3.2. La nozione di sottoprodotto come “non rifiuto”

Uno dei punti maggiormente controversi nella disciplina dei rifiuti è costituito dal discrimine tra ciò che è rifiuto – ed è quindi integralmente assoggettato alla relativa normativa speciale – e ciò che non lo è, sulla base della portata del termine “disfarsi”.

A tale proposito, acquista rilievo la nozione – complementare a quella di rifiuto – di “sottoprodotto”, contenuta attualmente (a seguito della modifica di cui all’art. 12, D.Lgs. n. 205/2010) nell’art. 184-*bis*, D.Lgs. n. 152/2006 e frutto dell’elaborazione della giurisprudenza comunitaria.

La Corte di Giustizia, infatti, sin dalla nota sentenza *Palin Granit* del 2002<sup>41</sup>, ha evidenziato che le direttive comunitarie in materia di rifiuti non precludono, in termini generali, la possibilità di escludere alcune materie – suscettibili di reinserimento nel ciclo produttivo – dall’ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, evidenziando tuttavia che «tenuto conto dell’obbligo [...] di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni dovuti alla loro natura, occorre circoscrivere tale argomentazione, relativa ai sottoprodotti, alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione».

La Corte aveva quindi individuato alcune condizioni per l’utilizzo dei sottoprodotti il cui rispetto era dalla stessa ritenuto necessario per sottrarre questi ultimi alla disciplina dei rifiuti.

In primo luogo, si insisteva sulla circostanza che l’utilizzazione del sottoprodotto doveva essere certa già al momento in cui si formava il residuo, all’esito del processo produttivo.

In secondo luogo, il sottoprodotto doveva essere utilizzato “tal quale”, vale a dire non doveva subire, prima del suo impiego, alcuna trasformazione preliminare necessaria per renderlo idoneo all’utilizzo.

Inoltre, era necessario che l’uso del sottoprodotto non determinasse un pregiudizio per l’ambiente. Pertanto, se l’utilizzo del materiale in un processo produttivo comportava maggiori rischi per l’ambiente o per la salute sotto il profilo delle emissioni inquinanti, rispetto all’uso della materia prima corrispondente, tale uso non poteva essere consentito.

---

<sup>41</sup> Cfr. Corte di giustizia, 18 aprile 2002, causa C-9/00.

Infine, un indice “sintomatico” che un certo materiale costituisse un sottoprodotto era rappresentato dal vantaggio economico che derivava al suo detentore dal riutilizzo della sostanza<sup>42</sup>.

L'introduzione nella disciplina nazionale del concetto di sottoprodotto risponde ad un duplice ordine di esigenze: adattare la normativa italiana a quella comunitaria, da un lato e, dall'altro, escludere dall'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti determinate materie o sostanze, generalmente residui di processi produttivi, suscettibili di un reinserimento nel ciclo produttivo e dunque di immediata valorizzazione economica.

L'art. 184-*bis*, D.Lgs. n. 152/2006 stabilisce che una sostanza o un oggetto sia qualificato come sottoprodotto – e, quindi, non come rifiuto – qualora ricorrano cumulativamente le seguenti circostanze:

---

<sup>42</sup> Per quanto concerne la giurisprudenza comunitaria precedente rispetto al D.Lgs. n. 152/2006 – oltre alla già citata sentenza *Palin Granit* – si veda Corte di giustizia, 11 novembre 2004, causa C-457/02, secondo cui «non tutte le sostanze sottoposte alle attività di smaltimento e recupero sono da considerarsi rifiuti. Vanno considerati ‘sottoprodotti’ – e non rifiuti – i materiali, derivanti da un processo di fabbricazione o di estrazione che l'impresa intende sfruttare o commercializzare in un processo successivo. Tenuto conto dell'obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuti, il carattere di ‘sottoprodotto’ può essere tuttavia riconosciuto soltanto allorché il riutilizzo del materiale avvenga in modo certo, senza previa trasformazione e nel corso del processo di produzione», nonché Corte di giustizia, 18 dicembre 2007, causa 263/05, che ha affermato che «l'effettiva esistenza di un rifiuto, ai sensi dell'art. 1 della Direttiva n. 75/442/CEE sui rifiuti, va accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto delle finalità della stessa ed in modo da non pregiudicare l'efficacia. In tal senso, alcune circostanze possono costituire indizi del fatto che il detentore della sostanza od oggetto se ne disfi ovvero abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene ai sensi della detta disposizione: ciò si verifica in particolare se una sostanza è un residuo di produzione o di consumo, cioè un prodotto che non è stato ricercato in quanto tale, tenendo presente che il metodo di trasformazione o le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinati per stabilire se si tratti o non di un rifiuto. Oltre al criterio relativo alla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un criterio utile ai fini di valutare se la sostanza sia o meno un rifiuto ai sensi della Direttiva: se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza di cui trattasi, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un onere di cui il detentore cerchi di disfarsi, bensì un autentico prodotto. Tuttavia, la sola circostanza che una sostanza sia destinata ad essere utilizzata, o possa esserlo, non può essere determinante per la sua qualifica o meno come rifiuto: un bene, un materiale o una materia prima risultante da un processo di fabbricazione che non è destinato a produrlo può essere considerato come un sottoprodotto di cui il detentore non desidera disfarsi solo se il suo riutilizzo, incluso quello per i bisogni di operatori economici diversi da colui che l'ha prodotto, non è semplicemente eventuale, ma certo, non necessita di trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione». In relazione, invece, alla giurisprudenza europea successiva alle modifiche introdotte nel 2006 alla legislazione italiana, si veda Corte di giustizia, 3 ottobre 2013, causa C-113/12, secondo cui «l'art. 1, lett. a), 1° comma, della Direttiva 75/442/Cee del consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, come modificata dalla decisione 96/350/Ce della commissione, del 24 maggio 1996, deve essere interpretato nel senso che il liquame, prodotto in un allevamento intensivo di suini e immagazzinato in attesa di essere consegnato a imprenditori agricoli affinché lo utilizzino come fertilizzante sui propri terreni, costituisce non un ‘rifiuto’ ai sensi della suddetta norma, ma un sottoprodotto quando tale produttore intenda commercializzare il suddetto liquame a condizioni economicamente ad esso favorevoli, nell'ambito di un processo successivo, a condizione che tale riutilizzo non sia soltanto possibile ma certo, non richieda una trasformazione preliminare e intervenga nel corso del processo di produzione; compete ai giudici nazionali verificare se tali criteri siano soddisfatti, tenendo conto dell'insieme delle circostanze rilevanti che caratterizzano le fattispecie nell'ambito delle quali essi sono stati aditi».

- il materiale sia originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- sia certo che sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- possa essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- un suo eventuale ulteriore utilizzo sia legale, ossia la sostanza o l’oggetto soddisfi, per l’utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell’ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o la salute umana.

La norma prevede poi la possibilità che, con decreti ministeriali di attuazione, possano essere previste ulteriori misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti possano essere considerati sottoprodotti e non rifiuti.

In ossequio a tale disposizione è stato adottato il D.M. 13 ottobre 2016, n. 264, che tuttavia, lungi dall’individuare nuovi ed ulteriori criteri da soddisfare al fine di ottenere la qualifica di “sottoprodotto”, si incentra in sostanza sul profilo probatorio<sup>43</sup>, poiché individua «alcune modalità con cui provare la sussistenza delle circostanze di cui al comma 1 [dell’art. 184-*bis*], fatta salva la possibilità di dimostrare, con ogni mezzo ed anche con modalità e con riferimento a sostanze ed oggetti diversi da quelli precisati nel presente decreto, o che soddisfano criteri differenti, che una sostanza o un oggetto derivante da un ciclo di produzione non è un rifiuto, ma un sottoprodotto»<sup>44</sup>.

La condizione relativa al fatto che il materiale debba essere parte integrante del processo produttivo non pone particolari problemi interpretativi; in estrema sintesi, sono certamente parte integrante della produzione tutte quelle sostanze che derivano in via continuativa (e quindi non saltuaria o accidentale) dal processo di produzione di un determinato bene intenzionalmente prodotto. Al contrario, non potrebbe essere considerato sottoprodotto tutto ciò che non sia originato

---

<sup>43</sup> Ciò è stato, invero, esplicitamente evidenziato dallo stesso Ministero nella circolare esplicativa concernente l’applicazione del decreto stesso – ovvero la Circolare 30 maggio 2017, n. 7619 – in cui viene evidenziato che il medesimo decreto è stato «pensato dall’Amministrazione, in attuazione dell’art. 184-*bis*, comma 2, come strumento a disposizione di tutti i soggetti interessati (operatori, altre Amministrazioni, organi di controllo, etc.) per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa vigente per la qualifica di un residuo di produzione come sottoprodotto anziché come rifiuto». Cfr. sul punto, A. Scialó, *I sottoprodotti dopo la Direttiva 2018/851/UE, tra persistenti incertezze definitorie e nuove prospettive*, in *Ambiente & sviluppo*, 2, 2019, 101 ss.

<sup>44</sup> Cfr. art. 4, D.M. n. 264/2016.

con un minimo di regolarità dal ciclo produttivo, venendo generato solo in modo episodico, vale a dire ciò che rappresenta un'anomalia nel ciclo produttivo<sup>45</sup>.

Per quanto attiene alla necessità dell'impiego del sottoprodotto nel medesimo o in diverso ciclo produttivo, va evidenziato come la disposizione non renda necessario che l'oggetto o la sostanza vengano impiegati nel medesimo ciclo che li ha originati e neppure che siano destinati a produrre un diverso bene (come invece prevedeva la norma nella sua originaria formulazione).

Deve essere poi certo che la sostanza o l'oggetto saranno utilizzati, nel corso dello stesso e/o di un successivo processo di produzione, senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale.

La certezza del riutilizzo sussiste ogni qualvolta esista una prassi consolidata e dimostrabile per cui un determinato oggetto o sostanza viene ad essere inviato con regolarità ad un ciclo produttivo atto ad impiegarlo all'interno dei propri processi. In concreto, tale requisito potrà essere agevolmente dimostrato qualora vi siano rapporti contrattuali in essere tra il soggetto che genera il residuo e quello che lo riceve. Ha precisato al riguardo la Commissione CE nella comunicazione del 21 febbraio 2007 che «l'esistenza di contratti a lungo termine tra il detentore del materiale e gli utilizzatori successivi può indicare che il materiale oggetto del contratto sarà utilizzato e che quindi vi è certezza del riutilizzo». Il ricorrere del requisito della certezza può essere anche comprovato, in una valutazione del grado di probabilità del successivo utilizzo dello stesso materiale, da elementi quali il vantaggio economico da esso derivante e/o la durata delle operazioni di deposito<sup>46</sup>.

Il suddetto orientamento ha trovato esplicito recepimento nel disposto del citato D.M. n. 264/2016 che, all'art. 5, specifica che costituisce un elemento di prova volto ad attestare la certezza del riutilizzo del sottoprodotto «l'esistenza di rapporti o impegni contrattuali tra il produttore del residuo, eventuali intermediari e gli utilizzatori, dai quali si evincano le informazioni relative alle caratteristiche tecniche dei sottoprodotti, alle relative modalità di utilizzo e alle condizioni della cessione che devono risultare vantaggiose e assicurare la produzione di una utilità economica o di altro tipo»<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Sul punto L. Ramacci, *op. cit.*, 53 ss., nonché A. Borzi, *Rifiuto e sottoprodotto: evoluzione e prospettive di riforma in ambito comunitario*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2008, 5, 428 ss.

<sup>46</sup> Cfr. Corte di giustizia, 18 dicembre 2007, causa C-194/05, nonché Corte di giustizia, 18 dicembre 2007, causa C-263/05, secondo cui «oltre al criterio relativo alla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un criterio utile ai fini di valutare se tale sostanza sia o meno un rifiuto ai sensi della Direttiva. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza di cui trattasi, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un onere di cui il detentore cerchi di 'disfarsi', bensì un autentico prodotto».

<sup>47</sup> Al proposito può, peraltro, osservarsi che medesimo decreto ministeriale, sempre all'art. 5, si occupa anche di individuare le modalità con cui comprovare la sussistenza del requisito della certezza del riutilizzo (e di quello relativo all'intenzione di non disfarsi dei residui di produzione) pur in assenza della documentazione



Il requisito normativo certamente più complesso da verificare è quello che prevede l'utilizzo del materiale «direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale». Definire il concetto di “normale pratica industriale” – come già evidenziato dalla dottrina<sup>48</sup> – non è semplice e tuttavia risulta essenziale per l'identificazione dei trattamenti da effettuarsi sui residui di produzione senza che questi siano da considerarsi rifiuti.

Pertanto, dopo un periodo di sostanziale incertezza, è stata introdotta una specifica norma<sup>49</sup> recante la definizione di «normale pratica industriale», basata su un profilo positivo e su uno negativo. In particolare, la predetta definizione prevede che non costituiscono normale pratica industriale «i processi e le operazioni necessari per rendere le caratteristiche ambientali della sostanza o dell'oggetto idonee a soddisfare, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e a non portare a impatti complessivi negativi sull'ambiente, salvo il caso in cui siano effettuate nel medesimo ciclo produttivo», mentre rientrano nella definizione di normale pratica industriale «le attività e le operazioni che costituiscono parte integrante del ciclo di produzione del residuo, anche se progettate e realizzate allo specifico fine di rendere le caratteristiche ambientali o sanitarie della sostanza o dell'oggetto idonee a consentire e favorire, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e a non portare ad impatti complessivi negativi sull'ambiente».

Il punto centrale della definizione di «normale pratica industriale», dunque, risiede in ciò che costituisce «parte integrante del ciclo produttivo»: come evidenziato dalla più recente giurisprudenza, infatti, «per accertare se il trattamento cui è sottoposto il materiale prima del riutilizzo possa rientrare nella normale pratica industriale, vanno esclusi da tale nozione tutti gli interventi manipolativi del residuo diversi da quelli ordinariamente effettuati nel processo produttivo nel quale viene utilizzato»<sup>50</sup>.

L'aspetto che assume una maggior rilevanza è che l'introduzione nella disciplina di settore della nozione di sottoprodotto ha finito per integrare la definizio-

---

attestante l'esistenza di rapporti o impegni contrattuali. In particolare, la suddetta disposizione prevede che, in detta ipotesi, i criteri di cui all'art. 184-*bis* del Testo Unico ambiente sono dimostrati «mediante la predisposizione di una scheda tecnica contenente le informazioni... necessarie a consentire l'identificazione dei sottoprodotti dei quali è previsto l'impiego e l'individuazione delle caratteristiche tecniche degli stessi, nonché del settore di attività o della tipologia di impianti idonei ad utilizzarli».

<sup>48</sup> In relazione al concetto di «normale pratica industriale», così come interpretato dalla giurisprudenza ed in particolare dalla Corte di Cassazione, cfr. V. Paone., *Sottoprodotti: una parola chiara dalla Cassazione*, in *Ambiente & sviluppo*, 2012, 11, 911 ss.

<sup>49</sup> Art. 6, D.M. n. 264/2016.

<sup>50</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 28 giugno 2017, n. 53136.

ne di rifiuto, fissando quello che la giurisprudenza ha individuato come un “elemento negativo” della qualifica di rifiuto<sup>51</sup>.

In altri termini, ai fini della qualificazione di un determinato materiale alla stregua di un rifiuto, non risulta sufficiente accertare la sussistenza degli elementi di carattere positivo – primo fra tutti l’intenzione del detentore del bene di disfarsene – ma occorre altresì valutare che non sussistano elementi di carattere “negativo” e, in particolare, è necessario verificare se, in concreto, gli stessi materiali abbiano i requisiti per essere qualificati come sottoprodotti e, quindi, essere esclusi dal campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti.

### 3.3. *La cessazione della qualifica di rifiuto (c.d. end of waste) nella prospettiva della c.d. economia circolare. Le questioni aperte*

L’introduzione normativa della definizione di sottoprodotto è volta – come già evidenziato – a delimitare il campo di applicazione della normativa in tema di rifiuti: se un determinato residuo di produzione può qualificarsi come sottoprodotto e non come rifiuto, allora a tale residuo non può essere applicata la disciplina sui rifiuti.

Le ulteriori modifiche apportate alla normativa di settore dal D.Lgs. n. 205/2010, invece, trovano il loro fondamento nella “dinamicità” della nozione di rifiuto: il discrimine tra ciò che costituisce un rifiuto e ciò che non può definirsi tale è, infatti, talmente labile da aver portato una parte della dottrina a parlare di un «confine mobile»<sup>52</sup>.

Nell’ottica di precisare i contorni di detto confine, con l’art. 12 del citato D.Lgs. n. 205/2010 è stato introdotto nel D.Lgs. n. 152/2006 l’articolo 184-ter, che prevede i requisiti per la «Cessazione della qualifica di rifiuto» (c.d. *end of waste*).

Nello specifico l’art. 184-ter prevede che «un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un’operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l’oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

<sup>51</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 15 dicembre 2016, n. 5442, che ha statuito che «la qualità di rifiuto di sostanze e materiali si acquisisce in base ad elementi positivi (il fatto che si tratti di beni residuo di produzione di cui il detentore vuole disfarsi) e negativi (che non abbiano i requisiti del sottoprodotto)».

<sup>52</sup> Cfr. A. Di Landro, *Rifiuti, sottoprodotti e «fine del rifiuto» (End of waste): una storia ancora da (ri-)scrivere?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014, 3-4, 913 ss.

c) la sostanza o l’oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

d) l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana».

Dunque, la suddetta disposizione concerne quei rifiuti che, essendo stati oggetto di un’attività classificata come recupero e rispettando determinate condizioni, non sono più tali, ma costituiscono sostanzialmente materie prime e pertanto “escono” dal campo di applicazione della disciplina di settore.

La condizione di rifiuto non è quindi irreversibile: una cosa che è rifiuto, attraverso un’operazione di recupero, può divenire (*recte*: tornare ad essere) un “non rifiuto”.

Non è quindi casuale che la stessa normativa di settore specifichi che «la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto» (art. 184-*ter*, comma 5), confermando la “dinamicità” della nozione di rifiuto e la reversibilità di tale qualificazione.

Il rifiuto, dunque, non è sempre e necessariamente uno scarto inutile (da smaltire), bensì può acquisire il valore, anche economico, di una risorsa per la quale viene ad esistere un mercato o comunque una domanda<sup>53</sup>.

L’art. 184-*ter* – che individua i presupposti affinché un rifiuto possa cessare di essere tale – risulta in linea con il concetto di economia circolare, che rappresenta un sistema economico pianificato per riutilizzare i materiali in successivi cicli produttivi, riducendo al massimo gli sprechi<sup>54</sup>.

Adottare un approccio circolare significa rivedere tutte le fasi della produzione e prestare attenzione all’intera filiera coinvolta nel ciclo produttivo. Tale approccio si fonda sul rispetto di alcuni principi di base, tra cui quello di favorire la sostituzione delle materie prime vergini con materie prime secondarie provenienti da filiere di recupero che ne conservino le qualità.

A livello europeo, l’attuazione di un’economia circolare è avvenuta attraverso l’approvazione di quattro Direttive (in vigore dal 4 luglio 2018) del c.d. “pacchetto economia circolare” che modificano sei direttive su rifiuti, imballaggi, discariche, rifiuti elettrici ed elettronici (*Raee*), veicoli fuori uso e pile<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Si veda, al riguardo, il citato art. 184-*ter* che, tra i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto prevede anche, alla lettera b), la necessità che esista «un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto».

<sup>54</sup> Sul concetto di economia circolare cfr. E. Bompani, I.N. Brambilla, *Che cosa è l’economia circolare*, Milano, 2016; F. Tomi, *I fondamenti dell’economia circolare*, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, 2015.

<sup>55</sup> Le quattro direttive del “pacchetto economia circolare” tutte datate 30 maggio 2018 (n. 849/2018/Ue, 850/2018/Ue, 851/2018/Ue e 852/2018/Ue) modificano le Direttive sui rifiuti a partire dalla Direttiva “madre” 2008/98/Ce e poi le Direttive «speciali» in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/Ce), discariche (1999/31/Ce), rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, cosiddetti «*Raee*» (2012/19/Ue), veicoli fuori uso (2000/53/Ce) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/Ce). Le modifiche sono in vigore dal 4 luglio 2018 mentre gli Stati membri dovranno recepirle entro il 5 luglio 2020. Cfr. sul punto A. Muratori, *La riformata*

In ogni caso, la disciplina attualmente vigente fissa, all'art. 179, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 il principio secondo cui le varie forme di recupero sono da preferirsi rispetto allo smaltimento dei rifiuti, che costituisce la destinazione finale e residuale dei rifiuti non suscettibili delle altre tipologie di attività da privilegiarsi e che – come detto – possono consentire la trasformazione del rifiuto in “non rifiuto”<sup>56</sup>.

Con riferimento all'individuazione dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto, l'art. 184-ter, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006 stabilisce che si debba provvedere, per singole tipologie di rifiuti, con appositi decreti ministeriali e dispone che, nelle more dell'adozione dei suddetti decreti ministeriali, continuano ad applicarsi le disposizioni per il recupero semplificato dettate dai decreti del Ministro dell'ambiente emanati in data 5 febbraio 1998 (recante «Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero»)<sup>57</sup>, 12 giugno 2002, n. 161 (Regolamento «relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate»), e 17 novembre 2005, n. 269 (Regolamento «relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi, che è possibile ammettere alle procedure semplificate»)<sup>58</sup>.

Atteso che la disciplina regolamentare è stata dettata soltanto con riferimento a limitate categorie di rifiuti<sup>59</sup>, permaneva il problema dell'individuazione dei

---

*Direttiva quadro sui rifiuti: a beneficio dell'economia circolare, novità sui sottoprodotti e sulla perdita della qualifica di rifiuto*, in *Ambiente & Sviluppo*, 8-9, 2018, 519 ss.

<sup>56</sup> «La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento». In proposito, cfr. F. de Leonardis, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 296 ss.

<sup>57</sup> In particolare, il citato decreto del 1998 – che ha ormai superato i vent'anni dalla sua entrata in vigore, benché abbia subito una notevole quantità di modifiche ed integrazioni ad opera del D.M. 5 aprile 2006, n. 1856 (Regolamento recante modifiche al D.M. 5 febbraio 1998) – dopo aver indicato alcuni principi di carattere generale in merito alle attività ivi previste (cfr. art. 1 del medesimo decreto, ai sensi del quale le attività di recupero ivi previste «non devono: a) creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora; b) causare inconvenienti da rumori e odori; c) danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse») reca delle norme di dettaglio in relazione alle attività, ai procedimenti ed ai metodi di riciclaggio e di recupero concernenti i vari materiali (*recte*: rifiuti) indicati nell'Allegato 1 («Norme tecniche generali per il recupero di materia dai rifiuti non pericolosi») specificando, per ciascuna categoria di materiali, la tipologia delle sostanze ammesse ad essere oggetto di attività di recupero e riciclaggio, le attività di recupero ammissibili per ciascun materiale nonché le caratteristiche delle materie prime o dei prodotti che possono essere ottenuti all'esito delle medesime operazioni.

<sup>58</sup> I citati decreti 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269, prevedono – sempre seguendo il medesimo schema del D.M. 5 febbraio 1998 – la tipologia delle sostanze ammesse ad essere oggetto di attività di recupero e riciclaggio, le attività di recupero ammissibili per ciascun materiale nonché le caratteristiche delle materie prime o dei prodotti che possono essere ottenuti all'esito delle medesime operazioni per i seguenti materiali: rifiuti pericolosi, per quanto concerne il decreto n. 161 del 2002 e rifiuti pericolosi connessi con le attività previste dal Codice della navigazione, per quanto concerne il decreto n. 269 del 2005.

<sup>59</sup> In ossequio a tale disposizione sono stati, infatti, adottati il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22 – avente ad oggetto la «disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS)» –, il D.M. 28 marzo 2018, n. 69, concernente la «disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 apr-

criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto in relazione a materiali differenti rispetto a quelli esplicitamente indicati dalla suddetta normativa di carattere secondario; cosicché il Ministero dell’Ambiente ha affermato, con nota prot. n. 10045 del 1° luglio 2016, l’esistenza di un generale potere delle Regioni – e degli enti da esse delegati – di definire, in assenza di regolamenti comunitari o ministeriali, criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto in sede di rilascio delle autorizzazioni e, quindi, “caso per caso” in relazione alla singola tipologia di rifiuti presa in considerazione<sup>60</sup>.

Tuttavia, il Giudice Amministrativo<sup>61</sup> ha negato che enti e organizzazioni interne allo Stato possano vedersi riconosciuto il potere di “declassificare” dei rifiuti in sede di autorizzazione alla realizzazione ed all’esercizio degli impianti, dato che la disciplina dei rifiuti ricade, per costante giurisprudenza costituzionale, nella materia della «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» di cui alla lettera s) del secondo comma dell’art. 117 Cost.), di competenza esclusiva dello Stato<sup>62</sup>. Sicché, pur essendo le Regioni titolate del potere di concedere le autorizzazioni per il recupero dei rifiuti, esse devono tuttavia ritenersi sprovviste

---

le 2006, n. 152», il D.M. 15 maggio 2019, n. 62, concernente la «disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona (PAP), ai sensi dell’articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

<sup>60</sup> Cfr. D. Rottgen, *È arrivata la conferma per l’End of Waste tramite provvedimenti autorizzativi*, in *Ambiente & Sviluppo*, 10, 2016, 632 ss. Per una approfondita disamina delle problematiche inerenti alla definizione «caso per caso», in sede di rilascio delle relative autorizzazioni delle condizioni per l’*End of waste*, cfr. G. Barozzi Reggiani, *Ambiente, rifiuti, principio di legalità: obiettivo End of Waste*, in *www.federalismi.it*, 4, 2018.

<sup>61</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1229. In particolare, il Supremo Consesso Amministrativo ha rilevato come sia «del tutto evidente che, laddove si consentisse ad ogni singola Regione, di definire, in assenza di normativa UE, cosa è da intendersi o meno come rifiuto, ne risulterebbe vulnerata la ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni».

<sup>62</sup> La Corte costituzionale ha affermato che «la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia ‘tutela dell’ambiente e dell’ecosistema’ riservata, in base all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze del 21 febbraio 2012, n. 54, del 26 giugno 2011, n. 244 e n. 33, del 19 ottobre 2010, n. 331 e n. 278, del 27 gennaio 2009, n. 61 e n. 10)» (Corte cost., 31 maggio 2016, n. 154); in questa materia, inoltre, «lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste (sentenza del 25 marzo 2003, n. 307)» (Corte cost., 22 novembre 2016, n. 244). In particolare, la Corte ha ritenuto che in rifiuti «non possono che ricadere nella competenza dello Stato, in base ai [...] principi che regolano i rapporti tra Stato ed autonomie» (Corte cost., 25 settembre 2007, n. 378) e che le disposizioni «che attengono alla disciplina dei rifiuti» sono «come tali riconducibili [...] alla materia della tutela dell’ambiente» (Corte cost., 20 marzo 2019, n. 61), come pure «non sono [...] ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia [...] pur in assenza della relativa disciplina statale» (Corte Cost., 16 novembre 2010, n. 373). Secondo la Corte, la nozione stessa di «rifiuto» attiene alla «materia della tutela ambientale affidata alla competenza esclusiva dello Stato» (Corte cost., 24 febbraio 2010, n. 127) e, pertanto, «non sono consentite esclusioni da parte del Legislatore regionale di particolari sostanze o materiali in astratto ricompresi nella nozione di «rifiuto» stabilita dalla legislazione statale in attuazione della Direttiva comunitaria» (Corte cost., 24 febbraio 2010, n. 127). In ordine a tali profili si veda A. Colavecchio, *Prevalenza Vs. leale collaborazione nel settore dei rifiuti*, in *www.federalismi.it*, 2018, 10.

ste di quello di individuare autonomamente i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto<sup>63</sup>.

Sulla questione è poi intervenuto anche il Giudice europeo che ha affermato che «l'articolo 6, paragrafo 4, della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale... in forza della quale, qualora non sia stato definito alcun criterio a livello dell'Unione europea per la determinazione della cessazione della qualifica di rifiuto per quanto riguarda un tipo di rifiuti determinato, la cessazione di tale qualifica dipende dalla sussistenza per tale tipo di rifiuti di criteri di portata generale stabiliti mediante un atto giuridico nazionale»<sup>64</sup>.

Il Legislatore, dunque, è nuovamente intervenuto, prima con una norma di carattere transitorio nel c.d. decreto "Sblocca-cantieri"<sup>65</sup> e successivamente con l'art. 14-*bis*, D.L. n. 101/2019, inserito dalla Legge di conversione n. 128/2019, che ha modificato sensibilmente l'art. 184-*ter*, D.Lgs. n. 152/2006 e ha introdotto per legge una disciplina assai simile a quella "ipotizzata" nella surrichiamata nota ministeriale prot. n. 10045 del 2016, con alcuni (necessari) accorgimenti e che trae spunto dalla Direttiva n. 2018/851/UE che ha modificato la Direttiva n. 2008/98/CE (relativa ai rifiuti) e ha introdotto nuove disposizioni sulla cessazione della qualifica di rifiuto<sup>66</sup>.

In particolare, la suddetta Direttiva – per quanto rileva in questa sede – ha attribuito agli Stati membri la competenza primaria sull'adozione delle misure atte a garantire che i rifiuti sottoposti ad un'operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessino di essere considerati tali (art. 6, par. 1). La Commissione, nell'esercizio di funzioni di supervisione e controllo, può adottare «atti di esecuzione per stabilire i criteri dettagliati sull'applicazione uniforme delle condizioni di cui al paragrafo 1 a determinati tipi di rifiuti...» (art. 6, par. 2). Gli Stessi Stati membri, in assenza di criteri prefissati a livello di Unione o a livello nazionale, possono «decidere caso per caso o adottare misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al paragrafo 1...» (art. 6, par 4).

<sup>63</sup> Per un commento critico su tale decisione cfr. A. Muratori, *Una doccia fredda dal Consiglio di Stato sulla competenza delle regioni a sancire l'EoW mediante provvedimenti autorizzatori*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2018, 4, 225 ss.

<sup>64</sup> Corte di giustizia, 28 marzo 2019, causa C-60/18. Cfr. P. Ficco, P. Fimiani, *End of Waste: quali soluzioni dopo il «no» della Corte di Giustizia alle autorizzazioni «caso per caso?»*, in *Rifiuti - Bollettino di informazione normativa*, 272, 2019; A. Muratori, *End of waste: dalla Corte di Giustizia Ue un «no» (con aperture) alle conclusioni dell'Avvocato Generale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, 5, 370 ss.

<sup>65</sup> Ovvero il D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla Legge 14 giugno 2019, n. 55.

<sup>66</sup> In proposito cfr. A. Muratori, *La riformata Direttiva quadro sui rifiuti*, cit.

Sulla base di tali presupposti, il novellato art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006 – nell’ipotesi in cui non siano stati approvati specifici criteri per l’*end of waste* a livello nazionale relativamente ad una singola categoria di rifiuti – demanda alle Autorità preposte (in linea di massima, le Regioni) al rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione degli impianti e allo svolgimento delle attività di recupero, l’individuazione dei criteri dettagliati per la cessazione della qualifica di rifiuto, secondo una valutazione “caso per caso” in relazione alla singola tipologia di rifiuti presa in considerazione, in sede di rilascio o rinnovo delle medesime autorizzazioni<sup>67</sup>.

Nell’ambito di tale valutazione “in concreto”, le suddette autorità dovranno rispettare adeguatamente conto delle condizioni e dei requisiti esplicitamente richiamati dalla nuova disciplina, ovvero le condizioni di cui all’art. 6, par. 1, della Direttiva 98/2008/CE<sup>68</sup>.

Dunque, nel caso in cui non siano state dettate specifiche disposizioni regolamentari, le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto vengono individuate dall’Amministrazione, in sede di rilascio dell’autorizzazione, sulla base di principi e condizioni piuttosto ampi.

Ciò pone alcune problematiche, prime tra tutte quelle di garantire un adeguato livello di tutela dell’ambiente e di evitare che si creino possibili situazioni di “*dumping ambientale*” a livello nazionale, considerata l’attribuzione della competenza al rilascio delle autorizzazioni.

Il Legislatore ha cercato quindi di risolvere tali questioni prevedendo un articolato procedimento di controllo “a campione” attribuendo un ruolo centra-

---

<sup>67</sup> Art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006: «In mancanza di criteri specifici adottati ai sensi del comma 2, le autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al titolo III-bis della parte seconda del presente decreto, per lo svolgimento di operazioni di recupero ai sensi del presente articolo, sono rilasciate o rinnovate nel rispetto delle condizioni di cui all’articolo 6, paragrafo 1, della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, e sulla base di criteri dettagliati, definiti nell’ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori, che includono: a) materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell’operazione di recupero; b) processi e tecniche di trattamento consentiti; c) criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto ottenuti dall’operazione di recupero in linea con le norme di prodotto applicabili, compresi i valori limite per le sostanze inquinanti, se necessario; d) requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo della qualità, l’automonitoraggio e l’accreditamento, se del caso; e) un requisito relativo alla dichiarazione di conformità. In mancanza di criteri specifici adottati ai sensi del comma 2, continuano ad applicarsi, quanto alle procedure semplificate per il recupero dei rifiuti, le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell’ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, e ai regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269».

<sup>68</sup> In base al quale: «Gli Stati membri adottano misure appropriate per garantire che i rifiuti sottoposti a un’operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessino di essere considerati tali se soddisfano le seguenti condizioni: a) la sostanza o l’oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l’oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana». Per un primo commento, cfr. A. Muratori, *Autorizzazioni End of waste: lo sblocco arriva dalla conversione del Decreto «Salva imprese»*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, 11, 800 ss.

le all'ISPRA (o alle ARPA da questo delegate) in quanto dotato di elevate competenze tecniche, onerato di verificare, in contraddittorio con l'interessato, «la conformità delle modalità operative e gestionali degli impianti, ivi compresi i rifiuti in ingresso, i processi di recupero e le sostanze o oggetti in uscita, agli atti autorizzatori rilasciati nonché alle condizioni di cui al comma 1, redigendo, in caso di non conformità, apposita relazione»<sup>69</sup>.

L'esito del controllo può condurre – in caso di rilevate difformità – ad un adeguamento degli impianti o alla revoca dell'autorizzazione.

Si tratta, dunque, di una normativa che, nella sostanza, in assenza di una specifica disciplina regolamentare unitaria, demanda alle pubbliche amministrazioni l'individuazione “caso per caso” dei criteri specifici e dei presupposti in concreto per la cessazione della qualifica di rifiuto.

Pertanto, si ritiene che – nonostante i controlli a livello centrale previsti dalla medesima normativa, pur sempre eventuali e relativi ad una fase successiva rispetto all'autorizzazione – la predetta novella potrebbe presentare problemi di costituzionalità in ordine al rispetto sia del riparto di competenze statali in materia di tutela dell'ambiente sia del diritto alla salute.

In conclusione, la qualifica di rifiuto non costituisce una “qualificazione irreversibile” di una determinata cosa e, cioè, rappresenta uno stato che può essere acquisito (nei termini di cui all'art. 183, comma 1, lett. a, D.Lgs. n. 152/2006) ma può anche cessare, qualora sussistano i presupposti previsti dalla disciplina di settore o, in assenza di questa, individuati dalla pubblica amministrazione “caso per caso”.

Il rifiuto dunque, attraverso le attività di recupero, diviene una (nuova) materia prima utilizzabile all'interno del ciclo produttivo assoggettata alla disciplina generale codicistica sui beni mobili.

#### 4. *La qualificazione giuridica del rifiuto*

Individuata la portata del concetto di “rifiuto” – che prescinde, come detto dalla tipologia dei materiali e dall'utilità che potenzialmente gli stessi possono ancora offrire – è opportuno svolgere alcune considerazioni in ordine alla qualificazione giuridica dei rifiuti.

Giova rilevare preliminarmente che i rifiuti presentano una caratteristica peculiare: essi, per definizione, derivano da un oggetto o da una sostanza che, in precedenza, non era un rifiuto (eccezion fatta, ovviamente, per il caso di rifiuti derivanti dalle operazioni di recupero o smaltimento dei medesimi rifiuti, nel qual caso comunque la provenienza originaria non muta): attraverso una condot-

<sup>69</sup> Art. 184-ter, comma 3-ter, D.Lgs. n. 152/2006.



ta che implichi la volontà di “disfarsi” di un determinato bene, dunque, quest’ultimo viene sottratto alla normativa relativa ai beni mobili del Codice Civile per essere sottoposto alla specifica disciplina in materia di rifiuti, senza tuttavia che il medesimo bene abbia subito un’effettiva modificazione o alterazione a livello fisico-strutturale.

Occorre quindi chiedersi se vi siano delle conseguenze giuridiche derivanti dal “disfarsi” di un determinato bene e, più precisamente, se l’atto di disfarsi – o anche solo la volontà di disfarsi – di una “cosa” ed il suo conseguente inquadramento come rifiuto faccia venir meno la sua qualifica di bene in senso giuridico.

I beni in senso giuridico sono definiti dall’art. 810 c.c. come «le cose che possono formare oggetto di diritti»<sup>70</sup>.

La suddetta disposizione prevede che due siano i termini della disciplina dettata dal Legislatore: *a)* i beni sono cose; *b)* l’attitudine della *res* ad essere oggetto di diritto.

Quanto al primo, si ritiene quasi unanimemente che esso sia innanzi tutto pre-giuridico e neutro; tuttavia è stato rilevato come sia necessaria l’identificazione di una definizione di cosa in senso giuridico. In definitiva, il concetto di cosa in senso giuridico ha delle peculiarità che la diversificano, *rectius* specializzano, rispetto all’accezione comune del termine.

Anche la nozione giuridica si riferisce ad un’entità naturale od artificiale, ma a ciò si aggiunge che la cosa, essendo oggetto di attività dell’uomo, acquista rilevanza per il diritto<sup>71</sup>.

“Cosa” in senso giuridico è dunque la «cosa rilevante per [...] l’ordinamento giuridico e perciò centro di attrazione di una determinata disciplina giuridica»<sup>72</sup>.

Ciò premesso, il rifiuto presenta certamente le caratteristiche della cosa (in senso giuridico).

Infatti, esso è un’entità materiale e, poiché un oggetto o sostanza diviene rifiuto per volontà dell’uomo, artificiale. Inoltre, a seguito dell’emanazione del D.P.R. 915/1982, ma soprattutto sulla base della disciplina vigente di cui al D.Lgs. n. 152/2006, esso può essere considerato il centro di una determinata disciplina giuridica.

<sup>70</sup> Sui concetti di “bene” e di “cosa” si è cimentata la migliore dottrina civilistica. Cfr. *ex multis* C.M. Bianca, *Diritto Civile*, VI, Milano, 1999, 49 ss.; O.T. Scozzafava, *Dei beni*, in *Il Diritto Civile. Commentario diretto da Paolo Schlesinger*, Milano, 1999; V. Zeno-Zencovich, *Cosa*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, IV, Torino, 1989, 438 ss.; F. De Martino, *Dei beni in generale*, in *Commentario del codice civile Scialoja e Branca (artt. 810-956)*, Bologna, 1964; S. Pugliatti, *Beni*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, 164 ss.; Id., *Cosa (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 19 ss.; B. Biondi, *Cosa*, in *Noviss. dig. it.*, IV, 1974, 1007 ss.; Id., *I beni*, in F. Vassalli (diretto da), *Trattato di diritto civile italiano*, Torino, 1956.

<sup>71</sup> Cfr. S. Pugliatti, *Cosa*, cit., 35, per il quale le cose in senso giuridico sono «quegli oggetti che nell’esperienza e nel linguaggio comune si designano con quel sostantivo, purché presentino una rilevanza per il diritto».

<sup>72</sup> S. Pugliatti, *Cosa*, cit., 25; cfr. anche B. Biondi, *I beni*, cit., 9.

La normativa attuale, infatti, è imperniata sul concetto di gestione, intesa come una serie complessa di attività che riguardano l'intero ciclo di vita del rifiuto, da quando viene ad esistenza a quando diviene un non rifiuto o (se ciò non sia possibile) viene definitivamente smaltito.

Il rifiuto è dunque divenuto oggetto di una specifica disciplina giuridica e pertanto esso è certamente ascrivibile alla categoria delle cose in senso giuridico<sup>73</sup>.

Ai fini dell'art. 810 c.c. perché si abbia un bene in senso giuridico, è necessario che la cosa possa formare oggetto di diritti, ossia, secondo la migliore dottrina, che costituisca il termine oggettivo di un diritto soggettivo<sup>74</sup>.

A tale proposito, occorre valutare se il rifiuto – anche in considerazione del superamento della concezione dello stesso come scarto inutile a favore di quella come potenziale risorsa – possa essere considerato un bene in senso giuridico ai sensi dell'art. 810 c.c.

La dottrina è concorde nell'identificare il termine diritto, utilizzato dalla norma, con il diritto soggettivo e attribuisce al diritto di proprietà un ruolo primario, seppure non esclusivo,<sup>75</sup> ai fini della qualificazione giuridica del bene in senso giuridico<sup>76</sup>.

Per poter accertare se il rifiuto costituisca un bene in senso giuridico è quindi sufficiente verificare se almeno possa formare oggetto del diritto di proprietà.

In proposito, è la stessa disciplina di settore – con particolare riferimento all'attività di commercio dei rifiuti – che offre spunti per pervenire ad una risposta affermativa, pur essendo autorevolmente sostenuta anche la soluzione opposta<sup>77</sup>.

Nella sua accezione comune il termine commercio significa «attività consistente nel comprare e vendere prodotti; compravendita, scambio di merci»<sup>78</sup> e la nozione

<sup>73</sup> Sulla qualificazione del rifiuto come cosa conviene anche la dottrina che nega che esso sia un bene in senso giuridico: cfr. G. Bottino, R. Federici, *op. cit.*, e R. Federici, *La nozione di rifiuti: una teoria*, in *Riv. dir. pubbl. comp.*, 2006, 1051 ss.

<sup>74</sup> S. Pugliatti, *Beni*, cit., 173; cfr. anche B. Biondi, *I beni*, cit., 9.

<sup>75</sup> Alcuni Autori hanno rilevato che sussistono, accanto al diritto di proprietà, altri criteri di individuazione dei beni; cfr. per tutti, O.T. Scozzafava, *op. cit.*, 19 ss.; V. Zeno-Zencovich, *op. cit.*, 449 ss.

<sup>76</sup> O.T. Scozzafava, *op. cit.*, 20 ss.

<sup>77</sup> Al proposito si veda la posizione assunta da G. Bottino, R. Federici, *op. cit.* Gli Autori, in particolare, affermano che «i rifiuti sono tanto diversi dai beni da poter essere considerati il loro contrario». Su posizioni concettuali consimili si è attestata anche altra parte della dottrina. In particolare, cfr. A.C. Nazzaro, *Nuovi beni tra funzione e dogma*, in *Contratto e Impresa*, 4-5, 2013, 1014 ss.; l'autore ha, in particolare, evidenziato che mentre i beni designano cose che possono formare oggetto di diritti, in quanto possibili fonti di utilità positive, i rifiuti, in considerazione del fatto che la loro detenzione comporta non già la nascita di diritti quanto piuttosto di obblighi, si presentano come «non-beni» ossia fonti di disutilità. Per una ricostruzione delle diverse posizioni cfr. P. Novaro, *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, Bologna, 2019, 331, ss.; l'Autore conclude che «secondo l'opinione oggi dominante i rifiuti debbono essere considerati beni giuridici a tutti gli effetti» (341).

<sup>78</sup> Definizione del termine «commercio» del Dizionario italiano Sabatini-Coletti, Firenze, 1997.

è in buona sostanza recepita dal Legislatore che definisce il commercio come «l'attività svolta da chiunque professionalmente acquista merci ... e le rivende...»<sup>79</sup>.

A tale riguardo, l'art. 183, comma 1, lett. i), D.Lgs. n. 152/2006 reca una specifica definizione di commerciante (di rifiuti), individuando tale soggetto come «qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente, al fine di acquistare e successivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti».

Inoltre, l'art. 188, comma 1-*bis*, del medesimo Decreto stabilisce espressamente che i rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi possano essere consegnati a imprese autorizzate alle attività di commercio<sup>80</sup> e l'art. 188-*ter*, comma 1, prevede che i rifiuti urbani e speciali siano oggetto di attività di commercio<sup>81</sup>.

Dunque, il rifiuto (e – si noti – non “il sottoprodotto”, che rifiuto non è), in quanto suscettibile di valorizzazione economica, può essere oggetto di attività di commercio, cioè di compravendita, ai sensi dell'art. 1470 c.c. e pertanto, in quanto oggetto del diritto di proprietà, costituisce un bene in senso giuridico.

Inoltre, in materia di beni, vi è una stretta correlazione tra scienza economica e scienza giuridica<sup>82</sup>, anche se le due nozioni sono autonome e distinte. È stato a tal proposito rilevato che i beni in senso giuridico «tendenzialmente possiedono anche rilevanza sotto il profilo economico», ma «occorre non elevare a regola ciò che costituisce una soluzione tendenziale»<sup>83</sup>. Infatti, la nozione di bene giuridico è più ampia e «anche entità economicamente non valutabili possono [...] essere beni giuridici in quanto giuridicamente tutelate»<sup>84</sup>.

I caratteri propri del bene in senso economico sono l'utilità e la limitatezza. Tali caratteri, e particolarmente il primo<sup>85</sup>, sembrano essere riferibili anche

<sup>79</sup> Art. 4, comma 1, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, recante «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59».

<sup>80</sup> «Il produttore iniziale o altro detentore dei rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi che non provvede direttamente al loro trattamento deve consegnarli unicamente ad imprese autorizzate alle attività di trasporto e raccolta di rifiuti o di bonifica dei siti o alle attività di commercio o di intermediazione senza detenzione dei rifiuti, ovvero a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità all'articolo 212, comma 5, ovvero al recupero o smaltimento dei rifiuti, autorizzati ai sensi delle disposizioni della parte quarta del presente decreto. Alla raccolta e al trasporto dei rifiuti di rame e di metalli ferrosi e non ferrosi non si applica la disciplina di cui all'articolo 266, comma 5».

<sup>81</sup> «Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-*bis*, comma 2, lettera a), gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale compresi i vettori esteri che operano sul territorio nazionale, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti urbani e speciali pericolosi, inclusi i nuovi produttori che trattano o producono rifiuti pericolosi...».

<sup>82</sup> Cfr. per tutti S. Pugliatti, *Cosa*, cit., 167 ss.; C.M. Bianca, *op. cit.*, 50 ss.; B. Biondi, *I beni*, cit., 12.

<sup>83</sup> O.T. Scozzafava, *op. cit.*, 10.

<sup>84</sup> C.M. Bianca, *ibidem*.

<sup>85</sup> Cfr. B. Biondi, *I beni*, cit., 9, 11. L'autore, che ritiene che i concetti di bene e di cosa coincidano, ritiene che l'utilità costituisca una caratteristica necessaria della cosa in senso giuridico. Quanto al concetto di

al bene in senso giuridico, e ciò perché una cosa che presenta tali caratteristiche diviene centro di interesse per i soggetti della collettività; ciò rende indispensabile che l'ordinamento disciplini le situazioni giuridiche inerenti a tale cosa, cioè la renda oggetto di diritto e, dunque, bene in senso giuridico.

La normativa sui rifiuti, sin dal c.d. "Decreto Ronchi" del 1997, sancisce l'abbandono della politica "usa e getta"<sup>86</sup>, mentre viene favorito al massimo il reinserimento dei rifiuti nel ciclo economico-produttivo, mediante operazioni di recupero. Il rifiuto viene quindi considerato alla stregua di una materia prima dalla quale trarre energia o materiali idonei agli usi più svariati. Esso può quindi presentare la caratteristica dell'utilità ed è idoneo ad essere oggetto di diritto e, quindi, bene in senso giuridico.

Pertanto, sembra ragionevole ritenere che il rifiuto rientri nella nozione di bene in senso giuridico e, specificamente, nella categoria codicistica dei beni mobili.

Tuttavia, poiché è un bene che presenta delle caratteristiche peculiari (come in precedenza chiarito), ma soprattutto per l'interazione della materia dei rifiuti con interessi pubblici e costituzionali (quali, ad esempio, ambiente e salute pubblica), il Legislatore ha approntato un'apposita normativa, contenuta nel D.Lgs. n. 152/2006, fortemente derogatrice della disciplina codicistica.

## 5. *Il regime pubblicistico dei rifiuti*

### 5.1. *La disciplina della gestione*

Come emerge dalle precedenti considerazioni, la rilevanza della qualificazione di un bene come rifiuto è strettamente collegata alla disciplina alla quale i rifiuti sono assoggettati, che deroga incisivamente rispetto a quella generale codicistica sui beni mobili.

In proposito, occorre rilevare che l'intera normativa sui rifiuti è imperniata sul concetto di "gestione", nel quale rientrano, in maniera sostanzialmente omnicomprensiva, tutte le attività riguardanti il rifiuto, dalla sua formazione alla sua cessazione<sup>87</sup>.

---

limitatezza, Pugliatti (*Beni*, cit., 169), sostiene che essa è un elemento che, nel campo del diritto, rileva non da un punto di vista quantitativo, ma in funzione dell'individuazione dell'oggetto. Con significato analogo Scozzafava parla di «autonomia» della cosa.

<sup>86</sup> Cfr. C. Rapisarda-Sassoon, G. Cassar., *La nuova normativa sui rifiuti*, Milano, 1997, 311 ss.

<sup>87</sup> Per una completa ricostruzione della disciplina della gestione dei rifiuti cfr. P. Dell'Anno, *Disciplina della gestione dei rifiuti*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, *Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 162 ss.; A. Borzi, *La gestione dei rifiuti*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano, 2014, 605 ss.; F. de Leonardis, *op. cit.*; M. Collevocchio, *La gestione dei rifiuti*, in B. Caravita, L. Cassetta, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna,

In particolare, secondo quanto disposto dall'art. 183, comma 1, lett. n), D.Lgs. n. 152/2006 la gestione include «la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario»<sup>88</sup>.

La specifica disciplina relativa a tale attività si diversifica a seconda della tipologia dei rifiuti: la classificazione dei rifiuti – fissata dall'art. 184, D.Lgs. n. 152/2006 – è funzionale ad una gestione degli stessi che sia conforme agli obiettivi di tutela posti dalla stessa normativa di settore.

La classificazione è operata principalmente secondo due categorie: origine e pericolosità.

Per quanto riguarda la prima delle suddette categorie la distinzione è fra rifiuto urbano e speciale; per ciò che attiene alla seconda, fra rifiuto pericoloso e non pericoloso.

Con riferimento alla “gestione”, è alla distinzione tra rifiuti urbani e speciali che va rivolta principale attenzione: il sistema di gestione dei rifiuti urbani – così come definiti dall'art. 184, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006 – è, infatti, differente da quello degli speciali di cui al comma 3 del medesimo art. 184.

Tuttavia, numerose sono le disposizioni comuni alla gestione. Esse sono da ricondursi all'esigenza di tutela ambientale e della salute umana che rendono la gestione dei rifiuti «un'attività di pubblico interesse», ai sensi dell'art. 177, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006.

Innanzitutto, la normativa di settore attribuisce numerose competenze in materia di gestione dei rifiuti ai soggetti pubblici, in particolare per quanto concerne la programmazione e la pianificazione delle attività.

In primo luogo, occorre rilevare che la Costituzione, all'art. 117, comma 2, lett. s), assegna allo Stato una competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e conseguentemente anche in ordine alla gestione dei rifiuti<sup>89</sup>: il riparto di

---

2016, 203 ss. Per un approfondito ed esaustivo quadro comparato della gestione cfr. C. Feliziani, *La gestione dei rifiuti in Europa; un'analisi comparata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017, 15; e G. Cerrina Feroni (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania, tra diritto, tecnologia e politica*, Torino, 2014.

<sup>88</sup> La medesima disposizione specifica inoltre – a seguito delle modifiche ivi introdotte dal D.L. n. 91/2014, convertito dalla Legge n. 116/2014 – che non costituiscono attività di gestione dei rifiuti «le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati».

<sup>89</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2015, n. 1556, che ha affermato che: «In materia di smaltimento dei rifiuti lo Stato è titolare di una competenza statale esclusiva, riconducibile all'ipotesi della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema prevista dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., essendo conseguentemente inibito al Legislatore regionale introdurre deroghe o limiti di varia natura e portata. Non è dunque consentito al Legislatore regionale derogare alla ripartizione di competenze stabilita a livello nazionale fra le Regioni, che hanno il potere di autorizzare i nuovi impianti, e le Province, che hanno il potere di pianificare le zone idonee e non

competenze tra i vari organi nella materia della gestione dei rifiuti è, quindi, stabilita a livello di normativa primaria nazionale – segnatamente, dagli artt. 195 e ss. D.Lgs. n. 152/2006 – e non può essere oggetto di deroghe ad opera della normativa regionale.

Lo Stato ha principalmente compiti di pianificazione del sistema di gestione dei rifiuti, tra i quali l'individuazione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti<sup>90</sup> e degli obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti<sup>91</sup> nonché la determinazione dei criteri per l'adozione, da parte delle Regioni, dei piani regionali di gestione dei rifiuti<sup>92</sup>.

Di particolare rilievo risulta, poi, la competenza concernente l'individuazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali di cui all'art. 212, D.Lgs. n. 152/2006<sup>93</sup>, che costituisce un requisito necessario per svolgere tutte le attività qualificabili come "gestione dei rifiuti".

Particolarmente rilevanti sono poi i compiti riservati alle Regioni. Queste ultime, infatti, non soltanto sono preposte all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti<sup>94</sup>, ma sono anche, e soprattutto, competenti a regolamentare l'attività di gestione dei rifiuti per il tramite dell'adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'art. 199, D.Lgs. n. 152/2006. Tali piani sono strumenti pianificatori regionali che – nell'ambito della "cornice" disegnata dalla normativa nazionale – individuano, sulla base di un'analisi dei dati relativi all'esistente gestione dei rifiuti, sia il fabbisogno di impianti necessari a garantire un'ideale gestione dei rifiuti sia le misure da adottare per consentire che le citate attività di gestione dei rifiuti garantiscano un'adeguata efficacia ambientale<sup>95</sup>.

Le Regioni sono poi competenti al rilascio e al rinnovo delle autorizzazioni per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (di cui agli artt. 208 e 209, D.Lgs. n. 152/2006).

Alle Province, infine, è demandato il compito di svolgere le attività di controllo periodico sulla gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni della normativa di settore, da svolgersi per il tramite di apposite convenzioni con Agenzie regionali per la protezione dell'am-

---

idonee agli impianti sulla base dei criteri stabiliti nel piano di gestione dei rifiuti della Regione (cfr. artt. 196, 197, 208 TUA), senza che le seconde possano esprimere un potere di veto con effetto ostativo assoluto al rilascio del titolo autorizzativo».

<sup>90</sup> Cfr. art. 195, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 152/2006.

<sup>91</sup> Cfr. art. 195, comma 1, lett. l), D.Lgs. n. 152/2006.

<sup>92</sup> Cfr. art. 195, comma 2, lett. a), D.Lgs. n. 152/2006.

<sup>93</sup> Cfr. art. 195, comma 2, lett. g), D.Lgs. n. 152/2006. Lo Stato ha proceduto ad adottare i requisiti ivi previsti con il D.M. 3 giugno 2014, n. 120.

<sup>94</sup> Cfr. art. 196, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 152/2006.

<sup>95</sup> Cfr. artt. 196 e 199 D.Lgs. n. 152/2006.

biente (ARPA) e coordinandosi, per i profili di rispettiva competenza, con il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.)<sup>96</sup>.

Altro tratto comune della gestione dei rifiuti urbani e degli speciali è quello concernente i soggetti titolati a svolgere le diverse attività ricomprese nella gestione stessa: essa, infatti, è attuata esclusivamente dai soggetti iscritti nell’Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all’art. 212, D.Lgs. n. 152/2006. Sicché, l’iscrizione all’Albo costituisce un prerequisite necessario per poter legittimamente svolgere le attività di gestione dei rifiuti<sup>97</sup>.

Tale Albo è articolato in un Comitato Nazionale – con sede presso il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – ed in Sezioni regionali istituite presso le sedi delle Camere di Commercio dei capoluoghi di Regione ed è regolato, nel suo concreto funzionamento, dalle disposizioni del D.M. 3 giugno 2014, n. 120<sup>98</sup>.

Quanto al profilo soggettivo, la normativa regolamentare prevede che possano iscriversi all’Albo i soggetti in possesso non soltanto degli ordinari requisiti di

---

<sup>96</sup> Cfr. art. 197, D.Lgs. n. 152/2006.

<sup>97</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 17 maggio 2017, n. 52632, che ha evidenziato che «per esercitare legittimamente le operazioni di raccolta e trasporto da parte degli appartenenti alla categoria prevista dall’art. 212, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006, è necessaria l’iscrizione all’albo», nonché Cass. pen., sez. III, 16 marzo 2017, n. 19208, che ha al proposito specificato che «l’autorizzazione alla gestione dei rifiuti ha natura personale, sicché deve escludersi che il titolo abilitativo corrispondente possa essere utilizzato indifferentemente da più soggetti».

<sup>98</sup> In particolare, la citata normativa di carattere secondario prevede la necessaria iscrizione all’Albo per poter legittimamente svolgere le seguenti attività di gestione dei rifiuti: raccolta e trasporto di rifiuti urbani; raccolta e trasporto dei propri rifiuti nonché dei propri rifiuti pericolosi; trasporto di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE); raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi; raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi; trasporti transfrontalieri di rifiuti; custodia di rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte di imprese ferroviarie o navali; intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi; bonifica dei siti contaminati; nonché bonifica dei siti contenenti amianto (cfr. art. 8 del su citato D.M. n. 120/2014. Il successivo art. 9 specifica, inoltre, che a ciascuna di tali attività corrisponde una apposita sezione dell’Albo in cui è necessario iscriversi per svolgere la relativa attività).

carattere generale<sup>99</sup>, ma anche di specifici requisiti di idoneità tecnica<sup>100</sup> oltre che di un'adeguata capacità finanziaria, necessari a garantire che l'attività di gestione dei rifiuti sia svolta con modalità idonee a tutelare gli interessi pubblici coinvolti.

La normativa di settore prevede, poi, ulteriori disposizioni comuni ai due sistemi di gestioni in precedenza richiamati: ci si riferisce, in particolare, all'obbligo per gli enti e le imprese che gestiscono i rifiuti (urbani o speciali) di consentire un'adeguata tracciabilità dei rifiuti, tramite il conferimento di idonee informazioni al Catasto rifiuti di cui all'art. 189, D.Lgs. n. 152/2006 e tramite la tenuta e la compilazione dei Registri di carico e scarico di cui al successivo art. 190<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Tali requisiti sono individuati dall'art. 10 del decreto, in base al quale per l'iscrizione è necessario che i soggetti interessati: «a) siano cittadini italiani o cittadini di Stati membri della UE o cittadini di un altro Stato, a condizione che quest'ultimo riconosca analogo diritto ai cittadini italiani; b) siano iscritti al registro delle imprese...; c) non siano in stato di interdizione o inabilitazione ovvero di interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese; d) non abbiano riportato condanna passata in giudicato, anche ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale e anche qualora sia intervenuta l'estinzione di ogni effetto penale della stessa o sia stato concesso il condono della pena, nei seguenti casi: 1) condanna a pena detentiva per reati previsti dalle norme a tutela dell'ambiente, ivi incluse le norme a tutela della salute, le norme in materia edilizia e in materia urbanistica; 2) condanna alla reclusione per un tempo superiore ad un anno per delitti non colposi...; e) siano in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori...; f) non sussistono nei loro confronti le cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'articolo 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159; g) non si trovino, in sede di prima iscrizione, in stato di liquidazione o siano, comunque, soggetti ad una procedura concorsuale o a qualsiasi altra situazione equivalente secondo la legislazione straniera; h) siano in possesso dei requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria di cui al successivo articolo 11; i) non abbiano reso false dichiarazioni o compiuto falsificazioni nel fornire le informazioni richieste» ai sensi del medesimo art. 10 del decreto.

<sup>100</sup> I requisiti di capacità tecnica sono individuati dall'art. 11 del decreto, in base al quale possono richiedere l'iscrizione all'Albo i soggetti che attestino: a) di essere in possesso di una idonea qualificazione professionale dei responsabili tecnici; b) di essere in possesso dell'attrezzatura tecnica necessaria allo svolgimento delle attività di gestione, risultante, in particolare, dai mezzi d'opera, dagli attrezzi, dai materiali di cui l'impresa o l'ente dispone; c) di essere in possesso di un'adeguata dotazione di personale; d) di aver eventualmente eseguito o realizzato opere o aver svolto servizi nel settore per il quale è richiesta l'iscrizione o in ambiti ad esso affini.

<sup>101</sup> Nell'ottica del Legislatore la tracciabilità dei rifiuti avrebbe, invero, dovuto essere garantita dal ricorso al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'art. 188-ter del D.Lgs. n. 152/2006, un complesso sistema di monitoraggio che si basava sostanzialmente sull'utilizzo di apparecchiature elettroniche. Dopo travagliate vicende, si è pervenuti di recente alla totale abrogazione del sistema SISTRI, per il tramite dell'art. 6 («Disposizioni in merito alla tracciabilità dei dati ambientali inerenti rifiuti») del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12. Contestualmente, la medesima disposizione ha previsto l'istituzione del «Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti», già ribattezzato RENTR, che sarà compiutamente disciplinato, oltre che gestito, dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Fino all'adozione, da parte del Ministero, della disciplina attuativa necessaria per rendere effettiva l'istituzione del RENTR allo stato non ancora approvata, trovano applicazione le disposizioni e gli adempimenti previgenti e, segnatamente, il Registro di carico e scarico di cui all'art. 190, D.Lgs. n. 152/2006, il Formulario di identificazione rifiuti (FIR) ed il Modello unico di dichiarazione ambientale (MUD). In relazione alle vicende relative al sistema di tracciabilità dei rifiuti si veda, in termini generali, A. Muratori, *SISTRI: il nuovo Regolamento lascia irrisolti (almeno in parte) i vecchi problemi*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2016, 491 ss.; C. Bovino, *Sistri, dopo il nuovo TU (D.M. n. 78/2016) arriva anche il nuovo gestore*, in *Ambiente & Sviluppo*, 10, 2016, 625 ss.; A. Quaranta, *Soppressione del SISTRI: cosa cambia con il nuovo Registro elettronico?*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, 5, 363 ss.



Pertanto, il bene rifiuto, in quanto oggetto dell'attività di gestione, è sottoposto ad una disciplina di tipo pubblicistico che limita fortemente l'autonomia dei soggetti privati e comporta in particolare che tali beni possano essere gestiti soltanto da soggetti iscritti in uno specifico albo, che sono tenuti ad ottemperare ad una serie di obblighi relativi alla gestione.

Sulla base della suddetta normativa, deve quindi escludersi che, salvo i produttori di rifiuti – che comunque sono tenuti a consegnarli a imprese autorizzate alla gestione – soggetti diversi da quelli iscritti nel suddetto Albo possano essere proprietari o detentori di rifiuti.

Ciò posto, occorre rilevare che – come in precedenza evidenziato – la specifica disciplina concernente la gestione dei rifiuti si differenzia in base alla tipologia di materiali di cui trattasi.

## 5.2. *La gestione dei rifiuti urbani...*

Quanto alla gestione dei rifiuti urbani, essa costituisce un servizio pubblico<sup>102</sup>.

Al riguardo, occorre rilevare che il quadro normativo di riferimento relativo a tale servizio pubblico ha subito, nel corso degli anni, notevoli modificazioni. Esse hanno riguardato sia la disciplina di settore (D.Lgs. n. 152/2006) che quella generale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica (D.L. n. 138/2011).

Il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani costituisce uno degli elementi di maggiore innovazione apportati dal D.Lgs. n. 152/2006 (in particolare artt. 200 e ss.) rispetto al quadro normativo previgente (c.d. Decreto Ronchi, D.Lgs. n. 22/1997) ove semplicemente si prevedeva, all'art. 23, una «gestione unitaria dei rifiuti urbani», ma non si escludeva la possibilità che tale gestione fosse demandata a differenti organi pubblici e svolta, sotto il profilo attuativo, da più soggetti differenti<sup>103</sup>, in virtù di una privativa a livello comunale.

---

<sup>102</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 1 agosto 2015, n. 3780, che ha inquadrato il servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani alla stregua di un servizio pubblico locale. In particolare, con detta pronuncia il Consiglio di Stato ha evidenziato che «i servizi di igiene urbana attinenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti rientrano nella qualificazione dell'art. 112 T.U.E.L., ai sensi del quale gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 198 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, spetta ai Comuni la gestione dei rifiuti urbani, compresa la disciplina delle modalità del servizio di raccolta e di trasporto».

<sup>103</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 novembre 2012, n. 5969. Con la suddetta pronuncia il Consiglio di Stato ha rilevato che «l'art. 23 del D.Lgs. n. 22 del 1997 evidenzia la previsione di ambiti territoriali ottimali provinciali non solo al fine di disporre una equa ripartizione territoriale dello smaltimento dei rifiuti, ma anche al fine di garantire il perseguimento della efficienza della loro gestione, della quale tende ad evitare la frammentazione, per quanto possibile, in ambito sub provinciale. La norma non vieta, tuttavia, che la gestione possa essere effettuata anche in ambiti extraprovinciali, che deve quindi ritenersi consentita purché sia tutelata la esigenza di efficienza e concentrazione. Nel concetto di efficienza, in ogni caso, deve comprendersi anche quello di

La disciplina di settore prevede in primo luogo che la gestione dei rifiuti urbani sia organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali e con criteri finalizzati, tra l'altro, al superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti (art. 200, comma 1).

Lo strumento organizzativo per garantire "l'unicità" della gestione era originariamente rappresentato dall'ente "Autorità dell'Ambito", che era deputato alla organizzazione e al controllo del servizio stesso nonché alla individualizzazione, mediante gara, del gestore (artt. 201 e 202, D.Lgs. n. 152/2006).

Tuttavia, la figura delle Autorità d'Ambito è stata soppressa dall'art. 2, comma 186-*bis*, Legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010)<sup>104</sup>, che ha abrogato l'art. 201, D.Lgs. n. 152/2006 che ne prevedeva la costituzione e le competenze. La medesima disposizione, inoltre, demandava alla legislazione regionale l'individuazione del soggetto (o dei soggetti) che avrebbero dovuto subentrare nelle funzioni già assegnate all'Autorità d'ambito, indicando a tale fine i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La circostanza che la norma non specificasse se il subentro sarebbe dovuto avvenire a favore di uno o di più enti – soluzione quest'ultima che sembrava resa possibile anche dai principi summenzionati – non è senza rilievo. Infatti, la suddivisione dei compiti dell'Autorità tra più soggetti avrebbe potuto portare alla situazione esistente sulla base del quadro normativo previgente (D.Lgs. n. 22/1997).

In tale quadro di incertezza – e delle possibili ricadute sull'intero sistema di gestione dei rifiuti – il Legislatore è quindi nuovamente intervenuto, con la fina-

---

ottenere stessi servizi a prezzi più favorevoli per il Comune, sicché deve ritenersi legittima la richiesta, formulata dal comune alla regione, al fine di ottenere l'autorizzazione per il conferimento di rifiuti comunali fuori dal suo ambito di appartenenza, incombendo sulla Regione il dovere di valorizzare il tentativo dell'Amministrazione comunale di ottenere tariffe più convenienti, perseguendo una sostanziale omogeneità delle tariffe più basse sull'intero territorio regionale, al fine di coniugare l'esigenza di una equa ripartizione territoriale dello smaltimento dei rifiuti con quella di un' oculata amministrazione delle risorse finanziarie degli enti locali, in vista del loro obiettivo di assicurare ai cittadini in essi residenti un servizio funzionale ed economico». Il Giudice Amministrativo, dunque, ha evidenziato che la gestione dei rifiuti, benché definita «unitaria» dalla norma, poteva essere ripartita a più livelli, atteso che non vi era uno specifico divieto al riguardo.

<sup>104</sup> In particolare, il predetto comma 186-*bis* – aggiunto dal comma 1-*quinqüies* dell'art. 1 del D.L. n. 2/2010 – dispone che «decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge». La decorrenza dell'effetto abrogativo è stata posticipata al 31 marzo 2011 dall'art. 1, D.L. n. 225/2010, poi al 31 dicembre 2011 in forza del disposto di cui al D.P.C.M. 25 marzo 2011 e, infine, al 31 dicembre 2012 per effetto di quanto disposto dall'art. 13, comma 2, D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 14/2012).

lità di unificare sostanzialmente la disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica a rete, ivi compreso quello di gestione dei rifiuti urbani<sup>105</sup>.

In particolare, con l'art. 3 bis, D.L. n. 138/2011<sup>106</sup> come modificato e integrato dall'art. 34, D.L. n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 221/2012 (disposizione peraltro successivamente modificata dalla Legge n. 190/2014 a decorrere dal 1° gennaio 2015), il Legislatore nazionale ha previsto che le Regioni debbano organizzare «lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei... istituendo o designando gli enti di governo degli stessi...».

Quanto all'organizzazione dei servizi, il medesimo art. 3-bis, al comma 2, prevede che «le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati».

In buona sostanza, la norma statale prevede che vi sia un ente di “governo” a livello di ambito territoriale ottimale che procede ad organizzare, affidare la gestione (secondo le modalità consentite dall'ordinamento nazionale e comunitario<sup>107</sup>) e controllare i suddetti servizi pubblici<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Sulle problematiche create dalla «stratificazione normativa» che rende problematico individuare anche l'oggetto del servizio, cfr. P. Novaro, *op. cit.*, in part. 91 ss.

<sup>106</sup> Articolo inserito dall'art. 25, comma 1, lett. a), D.L. n. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 27/2012.

<sup>107</sup> L'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, al pari di quanto avviene per gli altri servizi pubblici di rilevanza economica, avviene secondo le “ben note” tre modalità alternative: a) affidamento mediante gara pubblica, così come previsto dall'art. 202, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, tutt'ora vigente. In tale ipotesi, trovano ovviamente applicazione le disposizioni previste – anche nel caso di affidamento in concessione – dal Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50/2016; b) affidamento ad una società mista, secondo le modalità del partenariato pubblico-privato e, quindi, tramite il ricorso ad una cosiddetta gara «a doppio oggetto», ai sensi dell'art. 5, comma 9, del Codice dei contratti pubblici e dell'art. 17 del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al D.Lgs. n. 175/2016; c) affidamento *in house*, qualora ricorrano i requisiti di origine giurisprudenziale ora esplicitamente previsti dall'art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 50/2016.

<sup>108</sup> La citata competenza statale nella materia in esame trova – come puntualmente evidenziato dalla Corte costituzionale – il proprio fondamento nell'art. 117 della Costituzione. Da un lato, infatti, la competenza legislativa statale in materia di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica costituisce una esplicazione del potere statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (cfr. art. 117, comma 3, Cost.), considerando che la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, avendo una diretta incidenza sul mercato, deve ritenersi anche «finalizzata a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l'efficienza dei relativi mercati» (cfr. Corte cost., 5 ottobre 2010, n. 325, e 17 maggio 2016, n. 160, entrambe concernenti la normativa di carattere nazionale in materia di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, art. 3-bis del D.L. n. 138/2011 e art. 1, comma 90, L. n. 56/2014). Sotto un secondo profilo la medesima competenza trova il suo fondamento anche nella tutela della concorrenza (cfr. art. 117, comma 2, lett. e, Cost.), atteso che i servizi pubblici locali – benché possano anche essere gestiti per il tramite di società *in house* – hanno comunque una «diretta incidenza sul mercato» (cfr. Corte cost., 12 febbraio 2013, n. 46, e 17 maggio 2016, n. 160). Infine, per quanto concerne lo specifico ambito della gestione dei rifiuti urba-

Lo stesso Legislatore ha chiarito che «per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività: a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO»<sup>109</sup>.

Dunque, la gestione integrata sembra poter assumere due configurazioni: una "ampia", dalla raccolta all'impiantistica; una "ristretta", dalla raccolta all'avvio a smaltimento/recupero.

I piani regionali di gestione dei rifiuti, previsti dall'art. 199, D.Lgs. n. 152/2006 rappresentano la sede in cui la gestione integrata viene declinata in ambiti territoriali ottimali e in fabbisogni degli impianti necessari ad assicurare «autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 200, nonché ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzioni al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuto». Dalla lettura congiunta delle suddette disposizioni, discende che la gestione integrata – che le Regioni sono tenute a promuovere – può avere "ampiezze" e contesti differenti: una versione "ristretta" in cui le regioni si limitano a verificare la sussistenza delle condizioni per l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e una invece "ampia" nella quale assicurano la chiusura del ciclo dei rifiuti.

Sicché, se la raccolta differenziata, l'avvio a recupero e smaltimento, unitamente alla commercializzazione dei rifiuti urbani rientrano necessariamente nelle attività soggette alla pianificazione del servizio di gestione integrata, le attività di recupero e smaltimento potrebbero essere affidate al mercato.

Pertanto, il servizio pubblico di gestione integrata può avere un oggetto più o meno ampio – comunque comprensivo almeno delle attività di cui alla suddetta lett. b) dell'art. 25, comma 4, D.L. n. 1/2012 – ed essere o meno aperto ad

---

ni, la potestà legislativa statale trova un ulteriore fondamento nell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che prevede una competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. D'altronde, come autorevolmente evidenziato dalla Corte costituzionale, la normativa in materia ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, non può che costituire anche «un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» (Corte cost., 15 gennaio 2008, n. 62, e 25 settembre 2007, n. 378), in quanto spetta alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente (Corte cost., 18 giugno 2008, n. 214; principio di recente ribadito da Corte cost., 16 aprile 2019, n. 129).

<sup>109</sup> Art. 1, comma 4, D.L. n. 1/2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, dalla Legge n. 27/2012.

una concorrenza nel mercato a seconda di come viene configurato dalla pianificazione regionale.

Ne deriva che il concetto di gestione integrata dei rifiuti urbani di cui all’art. 200, D.Lgs. n. 152/2006 deve allo stato ritenersi quale principio di carattere generale, al quale le Amministrazioni devono uniformarsi.

Ciò è stato, d’altronde, anche di recente ribadito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, proprio con specifico riferimento al servizio di gestione dei rifiuti<sup>110</sup>.

In ogni caso, il quadro esistente è piuttosto articolato e disomogeneo<sup>111</sup> e, al fine di garantire la definizione dei livelli di qualità dei servizi, la tutela dei diritti degli utenti, la fissazione del metodo tariffario relativo al servizio integrato dei rifiuti, il Legislatore – in considerazione della rilevanza dell’attività (di servizio pubblico) della gestione dei rifiuti – ha attribuito (art. 1, comma 527, L. n. 205/2017) funzioni di regolazione e controllo sul ciclo dei rifiuti urbani e assimilati all’Autorità per l’energia elettrica, il gas e le risorse idriche, nell’occasione trasformata in «Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente» (art. 1, comma 528, L. n. 205/2017) con i medesimi compiti e attribuzioni di cui alla L. n. 481/1995<sup>112</sup>.

Pertanto, il bene rifiuto urbano costituisce il riferimento oggettivo dell’attività di regolazione e controllo di un’Autorità indipendente e lo stesso è attribuito, in prima battuta, al soggetto titolare del servizio pubblico di gestione integrato dei rifiuti urbani, che è vincolato, oltre che dalla normativa di settore, dalla disciplina contrattuale con l’Amministrazione di riferimento.

A seconda di come viene configurato il servizio, il rifiuto urbano – nel caso di un servizio di gestione esteso – è detenuto dal gestore dal momento della raccolta sino al suo definitivo smaltimento o recupero, mentre nel caso di una ver-

---

<sup>110</sup> Cfr., in proposito, Cons. Stato, sez. V, 3 aprile 2018, n. 2058, sentenza nella quale il Giudice Amministrativo ha evidenziato che «per i rifiuti vale il concetto di ciclo integrato in base al quale il servizio deve essere caratterizzato da unitarietà gestionale sia sul piano funzione che territoriale. L’art. 183 del D.Lgs. n. 152 del 2006 definisce il concetto di gestione integrata dei rifiuti come ‘complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade [...] volta ad ottimizzare la gestione dei rifiuti’ e prevede nei punti successivi che tale unitarietà debba essere garantita organizzando in maniera integrata il servizio di gestione dei rifiuti urbani. La necessità di concentrare tutte le operazioni di igiene ambientale in un unico soggetto deriva, dunque, dalla natura stessa del servizio, per il quale è evidente l’opportunità economica ed operativa di non demandare le diverse attività (raccolta e spazzamento) a più soggetti distinti, come tali non difficilmente coordinabili tra loro e non unitariamente responsabili verso l’ente».

<sup>111</sup> Al riguardo, l’Autorità di regolazione di settore ha rilevato che «il ...percorso di riordino dell’organizzazione dello svolgimento dei servizi in questione, così come delineato dal menzionato decreto-legge 138/11, risulta ad oggi non pienamente compiuto sul territorio nazionale» (ARERA, deliberazione 31 ottobre 2019, n. 443/2019/R/RIF) e ha rilevato «l’elevato grado di eterogeneità nei modelli organizzativi e nella regolazione locale del servizio integrato di gestione dei RU, nonché la sensibile frammentarietà e limitata disponibilità delle fonti informative sullo stato dei servizi» (ARERA, deliberazione 31 ottobre 2019, n. 444/2019/R/RIF).

<sup>112</sup> Cfr. A Muratori, *Le nuove competenze in materia di rifiuti, entra in scena ARERA: atto primo, o meglio, «ouverture»*, in *Ambiente & sviluppo*, 2018, 6, 375 ss.

sione “ristretta” può essere dallo stesso commerciato e trasferito ai titolari degli impianti di recupero o smaltimento.

### 5.3. ... e dei rifiuti speciali

Differente, ma solo parzialmente, è la situazione relativa ai rifiuti speciali, come individuati dall'art. 183, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006<sup>113</sup>, la cui gestione non costituisce un servizio pubblico e avviene in regime di concorrenza da parte di soggetti dotati dei requisiti previsti per l'iscrizione all'Albo di cui all'art. 212, D.Lgs. n. 152/2006, di cui si è in precedenza detto.

Nonostante tale differenza nel regime dei rifiuti speciali rispetto a quello relativo agli urbani, numerose sono le disposizioni del suddetto decreto concernenti la gestione dei rifiuti speciali che pongono limiti soggettivi ed oggettivi – anche stringenti – alla libertà degli operatori economici nella gestione di detti beni.

Anche nell'ambito della medesima gestione dei rifiuti speciali la disciplina di settore attribuisce specifiche competenze – soprattutto in materia di pianificazione – a Stato e Regioni benché, ovviamente, il loro ruolo sia meno “penetrante” di quello svolto in relazione alla gestione dei rifiuti urbani, in ragione della circostanza che soltanto in quest'ultimo caso il servizio di gestione costituisce un servizio pubblico.

In particolare, lo Stato, ai sensi dell'art. 195, D.Lgs. n. 152/2006 – oltre ad avere la competenza in materia di determinazione dei criteri per l'assimilazione di determinati rifiuti speciali ai rifiuti urbani – è competente ad individuare i criteri generali per la predisposizione dei piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'art. 199 del medesimo Decreto.

Alle Regioni, invece, è riservata la competenza in merito all'adozione dei citati piani di gestione che – per quanto concerne l'ambito che qui interessa – devono anche individuare «il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari ... ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti» (art. 199, D.Lgs. n. 152/2006).

---

<sup>113</sup> Ai sensi del terzo comma dell'art. 183 del D.Lgs. n. 152/2006 i rifiuti speciali sono costituiti dai rifiuti derivanti da attività agricole e agro-industriali (lett. a); da quelli derivanti dalle attività di demolizione, costruzione e dalle attività di scavo (lett. b); da quelli derivanti da lavorazioni industriali (lett. c); dai rifiuti derivanti da lavorazioni artigianali (lett. d); dai rifiuti prodotti dalle attività commerciali o di servizio (lett. e ed f); dai «rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti», nonché dai fanghi prodotti dalla potabilizzazione e dagli altri trattamenti delle acque dalla depurazione delle acque reflue e dall'abbattimento di fumi (lett. g); e, infine, dai rifiuti derivanti dalle attività sanitarie (lett. h).

I Comuni, infine, oltre ad essere titolari della competenza nell'adozione dei provvedimenti in materia di assimilazione di determinati rifiuti speciali ai rifiuti urbani, nel rispetto dei criteri dettati a livello nazionale<sup>114</sup>, sono anche tenuti a registrare nell'apposita sezione del catasto dei rifiuti «...la quantità dei rifiuti speciali raccolti nel proprio territorio a seguito di apposita convenzione con soggetti pubblici o privati...» (art. 189, D.Lgs. n. 152/2006).

In conclusione, anche i rifiuti speciali, pur essendo assoggettati ad un regime di gestione di tipo concorrenziale e quindi almeno parzialmente diverso rispetto a quello previsto per i rifiuti urbani, sono comunque oggetto di una disciplina derogatoria rispetto a quella prevista dal codice civile per i beni mobili (categoria nella quale i rifiuti ragionevolmente rientrano, secondo quanto evidenziato in precedenza) e che vede un intenso coinvolgimento degli Enti pubblici, soprattutto per ciò che concerne la pianificazione relativa agli impianti strumentali alle attività di recupero e smaltimento.

Ciò si spiega in considerazione del fatto che le attività costituenti la gestione dei rifiuti – siano essi urbani, speciali, pericolosi e non – sono «di pubblico interesse» (art. 177, D.Lgs. n. 152/2006) in quanto idonee ad incidere su interessi e valori pubblici costituzionalmente garantiti, tra i quali spiccano la tutela ambientale e la salute pubblica.

## 6. *Considerazioni conclusive*

L'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti dipende, ovviamente, dall'estensione della nozione di rifiuto.

Non sempre è agevole distinguere ciò che è rifiuto da ciò che non lo è, ma un contributo essenziale alla soluzione di tale problematica è stato fornito sia dalla giurisprudenza, che ha individuato una serie di indici che consentono di connotare in modo “oggettivo” l'attività di “disfarsi”, sia dal Legislatore che, recuperando un'elaborazione della stessa giurisprudenza, ha individuato la nozione di “sottoprodotto” (che non è un rifiuto), che costituisce un concetto complementare a quello di “rifiuto” e delimita (in negativo) la portata della nozione di rifiuto.

Inoltre, lo stesso Legislatore, introducendo una specifica disciplina sulla cessazione della qualifica di rifiuto (c.d. *end of waste*) di cui all'art. 184-ter, D.Lgs. n. 152/2006, ha espressamente previsto che la stessa non sia irreversibile: un rifiuto, attraverso un'operazione di recupero o riciclaggio, può divenire un “non rifiuto”.

---

<sup>114</sup> Cfr. Tar Puglia, Lecce, sez. I, 1° marzo 2018, n. 351, che ha evidenziato che «il potere comunale di assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani trova la sua fonte primaria nelle norme dettate dal Testo Unico dell'ambiente, mentre le norme tributarie che riguardano i rifiuti speciali assimilati disciplinano il prelievo connesso a questa speciale categoria di rifiuti, una volta assimilati».

Infatti, l'ottica del Legislatore, sempre più proiettata allo sviluppo di una "economia circolare", è proprio quella di favorire che il rifiuto costituisca una risorsa da reinserire nel ciclo produttivo.

Ne è evidente comprova il disposto dell'art. 179, D.Lgs. n. 152/2006 che, nel prevedere i criteri di priorità nella gestione di tutte le tipologie di rifiuti, individua lo smaltimento come un'operazione meramente residuale, da porre in essere soltanto qualora non sia possibile riutilizzare, riciclare o recuperare i materiali.

Lo scopo della disposizione, dunque, è quello di superare una nozione di rifiuto come mera passività – per il singolo quanto per la comunità – dando un rilievo centrale alla possibilità che i rifiuti possano perdere tale qualifica e "rientrare" nel ciclo produttivo, venendo quindi, a costituire un'effettiva risorsa economica da valorizzare.

D'altronde, i rifiuti (e, si noti, non i "sottoprodotti") possono essere oggetto di commercio (ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. i, D.Lgs. n. 152/2006) e quindi di diritto di proprietà e pertanto costituiscono beni in senso giuridico ai sensi dell'art. 810 c.c..

Ed infatti, se si eccettuano le peculiarità dovute alla particolare "natura" dei rifiuti – prima fra tutte la necessità che sia il venditore sia l'acquirente siano iscritti all'albo dei gestori ambientali – l'attività di commercializzazione dei rifiuti segue, in via residuale, le "normali" regole civilistiche ed il relativo prezzo è stabilito secondo le regole del mercato, considerando che i rifiuti, a seconda dei casi, possono costituire tanto una fonte di utilità quanto una fonte di "disutilità"<sup>115</sup>.

Tuttavia, poiché i rifiuti costituiscono beni che sono potenzialmente in grado di incidere su interessi e valori pubblici costituzionalmente garantiti (quali, innanzitutto, l'ambiente e la salute pubblica), il Legislatore nazionale, su impulso di quello comunitario, ha adottato una normativa che risulta fortemente derogatoria rispetto alla disciplina civilistica in materia di beni mobili.

A tale proposito può, invero, evidenziarsi che l'abbandono dei beni mobili, nella disciplina civilistica, rappresenta un atto del tutto lecito – si pensi a tal proposito al concetto di *res derelicta* – ed anzi costituisce il presupposto necessario per consentire l'acquisto della proprietà mediante occupazione ai sensi dell'art. 923 c.c.

Al contrario, l'abbandono dei rifiuti è vietato dall'art. 192, D.Lgs. n. 152/2006 e, nell'ipotesi in cui esso avvenga in maniera abituale o comunque strutturata<sup>116</sup>, può configurarsi anche il reato di «attività di gestione dei rifiuti non autorizzata» di cui all'art. 256 del medesimo Decreto Legislativo.

<sup>115</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di M.F. Tommasini, *La fenomenologia del rifiuto tra atti di dimissione e tutela del bene ambiente*, in *Contratto e Impresa*, 2018, 1, 416 ss.

<sup>116</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 11 gennaio 2018, n. 9879, che ha statuito che «la discarica abusiva differisce dal mero abbandono di rifiuti che si risolve nell'occasionale collocamento di modesti quantitativi di rifiuti in un determinato luogo, in assenza di attività prodromiche o successive di smaltimento, mentre nella discari-



In questo contesto, quindi, potrebbe ipotizzarsi che la normativa in materia di rifiuti abbia superato, per ciò che concerne i beni mobili, lo stesso concetto civilistico di *res derelicta*. L’abbandono di una cosa comporta certamente la volontà di disfarsene da parte del possessore; dunque, con l’abbandono, la cosa assume la qualifica di rifiuto, ma l’abbandono di rifiuti è un’attività illecita, sussistendo l’obbligo di consegnare gli stessi ai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività di gestione ai sensi dell’art. 212, D.Lgs. 152/2006. È dunque da porsi in dubbio la stessa possibilità/liceità dell’abbandono di una cosa e del successivo acquisto della proprietà della stessa, mediante occupazione.

Peraltro, ammettere che i rifiuti possano essere oggetto di acquisto per occupazione vorrebbe dire, nella sostanza, sottrarli al sistema di gestione previsto dal citato Testo Unico – nei termini sopra descritti – e ciò comporterebbe non soltanto un’elusione della normativa di settore, ma anche un rischio per la tutela dell’ambiente e della salute pubblica, in aperto contrasto con le finalità della normativa nazionale e comunitaria.

D’altra parte, la speciale disciplina in materia di rifiuti – come sopra evidenziato – prevede un forte coinvolgimento non soltanto di soggetti tecnicamente qualificati, ma anche dei soggetti pubblici, che in tale ambito svolgono compiti di pianificazione, di coordinamento e di controllo. Al riguardo, la gestione dei rifiuti urbani costituisce, almeno per alcune sue fasi, oggetto di un vero e proprio servizio pubblico (il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani) – e ciò spiega la ragione per cui tale attività è anche assoggettata alla regolazione di un’Autorità indipendente – mentre la gestione dei rifiuti speciali, così come esplicitamente disposto dall’art. 177, D.Lgs. n. 152/2006, configura pur sempre un’attività di pubblico interesse.

Il rifiuto, dunque, è un bene oggetto di una disciplina specifica di tipo pubblicistico, che prevede un’intensa partecipazione di enti pubblici e di soggetti qualificati sotto il profilo tecnico, ampiamente derogatoria rispetto a quella generale civilistica.

In quest’ottica potrebbe ipotizzarsi che i rifiuti costituiscano “beni di interesse pubblico”<sup>117</sup>, categoria nella quale rientrano beni «che assolvono istituzionalmente a finalità di pubblico interesse [...], e appunto in relazione a ciò sono

---

ca la condotta o è abituale – come nel caso di plurimi conferimenti – o, pur quando consiste in un’unica azione, è comunque strutturata, ancorché grossolanamente, al fine della definitiva collocazione dei rifiuti in loco».

<sup>117</sup> Cfr. A.M. Sandulli, *Beni pubblici*, in *Enc. Dir.*, V, Milano, 1959, 278 ss.; Id., *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, 1989, 757 ss.; G. Palma, *Beni di interesse pubblico e contenuto delle proprietà*, Napoli, 1971; L. Orusa, *Beni di interesse pubblico*, in *Enc. giur.*, V, Roma, 1988; M. Arsi, *I beni pubblici*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, Dir. amm. spec.*, II, Milano, 2003, 1705 ss.

assoggettati ad un particolare regime in ordine alla disponibilità [...], nonché ad un particolare regime di polizia, di interventi e di tutela pubblici»<sup>118</sup>.

Tale denominazione, pur essendo ritenuta sorpassata in materia di beni immobili da parte di autorevole dottrina<sup>119</sup>, è dalla stessa ammessa per quelli mobili<sup>120</sup> almeno come categoria logico-descrittiva ed appare calzante per i rifiuti. Infatti, si è in presenza di beni che – benché possano essere di proprietà tanto pubblica quanto privata oltre che gestiti tanto da soggetti pubblici (o, comunque, soggetti a regime pubblicistico) quanto da privati – sono assoggettati ad una specifica disciplina, derogatoria rispetto a quella privatistica, funzionale agli interessi pubblici che vi interagiscono e perciò fortemente “amministrativizzata”.

---

<sup>118</sup> A.M. Sandulli, *Beni pubblici*, cit., 278.

<sup>119</sup> Cfr. per tutti V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1981, 13 ss.; Id. *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino 1987, 273 ss. L'autore afferma che «la categoria ha perduto di interesse rispetto ai beni immobili perché questi sono stati sottoposti a regime amministrativo dalle leggi urbanistiche».

<sup>120</sup> Cfr. M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 123 ss.; V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici*, cit., 276, nota 1.

*La nozione e la disciplina (pubblicistica) dei “rifiuti”: beni da valorizzare?*

Il lavoro ripercorre lo sviluppo della disciplina concernente la gestione dei rifiuti e in particolare si sofferma su quella attualmente vigente a livello comunitario e nazionale.

In particolare, il rifiuto viene ad essere considerato non più come uno scarto da smaltire ma, nella logica dell'economia circolare introdotta dalle direttive comunitarie che hanno modificato la normativa nazionale, anche come una risorsa da utilizzare, da reinserire nel ciclo produttivo.

Pertanto, i rifiuti possono divenire una risorsa economica ed è quindi lecito domandarsi se siano qualificabili come beni in senso giuridico.

L'Autore quindi analizza la disciplina speciale relativa a tali “beni” per mettere in risalto le peculiarità del relativo regime giuridico, di stampo prettamente “pubblicistico”.

*The notion and (public law) discipline of ‘waste’: a resource to be valorised?*

The work retraces the development of the regulations on waste management and focuses in particular on those currently in force at an EU and national level. In particular, waste is no longer considered as refuse to be disposed of but – in the logic of the circular economy introduced by EU directives that have modified national legislation – also as a resource to be exploited, to be reintegrated into the production cycle. Therefore, as waste can become an economic resource, it is legitimate to ask whether it can be qualified as goods in the legal sense.

The Author then analyses the special regulations concerning these ‘goods’ in order to highlight the peculiarities of the relative juridical regime, which is entirely one of public law.

