

Preparazione per il riutilizzo, riciclo, recupero: questo è il problema...

✓ Daniele Carissimi

Una delle più significative novità intervenute con il recepimento nel nostro ordinamento della riforma comunitaria riguarda, senz'altro, l'introduzione dell'istituto della **preparazione del riutilizzo** e del **riutilizzo**.

Vero è, infatti, che l'intervento nel TUA di nuovi e diversi istituti hanno messo in discussione le sedimentate convinzioni degli operatori costretti ora ad interrogarsi sulla perduranza e validità delle strutture dottrinarie pregresse. Le intervenute modifiche di cui al D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 hanno ortopedicamente innestato nel TUA diverse protesi comunitarie tali da determinare un complessivo risultato composito che posticciamente sovrappone le tratte architetture del compianto decreto Ronchi alle timide ambizioni del legislatore comunitario. Soprattutto nell'ambito delle operazioni di **recupero** il cui tracciamento dei confini, è l'oggetto del presente lavoro. È opportuno premettere che sin dal 2003 (1), si era avvertita l'inadeguatezza della definizione di **recupero** al fine di ivi ricondurre tutte le dinamiche che le prassi imprenditoriali avevano provveduto a diversificare negli scambi commerciali in guisa da far ritenere, sin da allora, necessario il riesame della definizione esistente e di introdurre, in linea con il proposito, anche una nuova definizione di **riciclaggio**, tutto nell'alveo di un - sempre aperto - dibattito sulla definizione di rifiuto (2).

Peraltro l'improbabile ed incessante lavoro utile a ingabbiare la definizione di rifiuto in uno spazio definito non sembra poter avere salvifica soluzione neanche a seguito dell'avvento del D.Lgs. n. 205/2010 nonostante il legislatore comunitario abbia tentato di utilizzare, per la cattura della definizione stessa, la sub distinzione interna alle fasi, nello spettro disponibile a valle della destinazione finalistica dell'oggetto/sostanza/materiale/rifiuto analizzato.

Vero è, infatti, che il ricorso ad una **gerarchia** ordinata (3) è stata ritenuta previsione utile dal legislatore comunitario al fine di verticalizzare concetti - fino ad ora - tendenzialmente orizzontali.

In altre parole, limitarsi a distinguere la destinazione del rifiuto nell'alternativa tra il **recupero** e lo **smaltimento** si è dimostrata insufficiente ed inadeguata a garantire un'oggettiva ed esauriente disamina nell'opera di valuta-

zione finalizzata a stabilire quali operazioni siano da autorizzare e quali no.

Una digressione storica

Volendoci permettere una digressione storica, la terminologia **popolare** degli operatori dei rifiuti aveva sdoganato nella nomenclatura di settore termini quali **riuso**, **riutilizzo**, **riciclaggio** che, a vario titolo e non sempre propriamente, venivano utilizzati al fine di definire attività/operazioni, pur tuttavia senza un ancoraggio scientifico, avvertito nella sua improrogabile mancanza.

Anche il legislatore comunitario aveva incautamente iniziato ad utilizzare tali definizioni nelle proprie fonti di cognizione tant'è che le tracce sono reperibili sin dalla Risoluzione del 24 febbraio 1997 allorché il Consiglio Europeo confermava che la priorità principale nella gestione dei rifiuti dovesse essere la prevenzione e che

«il **riutilizzo** ed il **riciclaggio** di materiali dovrebbero preferirsi alla valorizzazione energetica dei rifiuti, nella misura in cui essi rappresentano le alternative migliori da un punto di vista ecologico» (4).

Ed infatti nel nostro Paese la normativa, in termini definitivi, risultava impreparata nella misura in cui non conosceva *univoche* definizioni dei medesimi concetti quali:

- riuso;
- riutilizzo;
- reimpiego;
- riciclaggio.

Nonostante sin dalla Direttiva «madre» n. 775/442/Cee se ne prevedeva la loro ricomprensione all'interno della

Note:

✓ Ambiente Legale - Studio Legale Carissimi, consulenze legali ambientali.

(1) Comunicazione della Commissione Europea del 27 maggio 2003 intitolata «Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti».

(2) Cfr. Considerando n. 3 della Direttiva n. 2008/98/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti.

(3) Cfr. art. 4, D.P.R. n. 98/2008/Ce.

(4) Cfr. Considerando n. 7 della Direttiva n. 2008/98/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti.

macrocategoria del «Ricupero» (5), tali definizioni non sono mai state recepite puntualmente.

Solo con il Decreto Ronchi la fattispecie del **recupero** trova ingresso in una fonte normativa primaria - non ve n'è traccia neanche nella precedente normativa generale di cui al D.P.R. n. 915 del 1982 in cui si parla di **trattamento** - divenendo una vera e propria fase della gestione e riconosciuta nei termini indiretti attraverso il riferimento a quelle «operazioni previste nell'allegato C» (6).

Con il D.M. 5 febbraio 1998, poi, si è iniziato a diversificare i profili del recupero («recupero di materia», «recupero energetico», «recupero ambientale»).

Ma è solo con la direttiva CE 27 gennaio 2003 n. 96 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche che sono state fornite le prime definizioni che si sono sbilanciate nel differenziare e scomporre le declinazioni del recupero.

Nell'occasione, infatti si sono conosciute le definizioni ufficiali di:

- prevenzione;
- reimpiego;
- riciclaggio;
- recupero;

puntualmente riprese dalla normativa nazionale che ha recepito la predetta direttiva (7).

In base all'art. 3 del D.Lgs. n. 151 del 25 luglio 2005, infatti, vengono definiti i concetti di:

- d) **prevenzione (8);**
- e) **reimpiego (9);**
- f) **riciclaggio (10);**
- g) **recupero di energia (11);**
- h) **recupero (12).**

La prima stesura del TUA e il c.d. «secondo correttivo»

Successivamente, nell'aprile dell'anno successivo (2006), il legislatore nazionale non ha colto l'occasione di far refluire tali definizioni, così come recepite ad assunte valide nel perimetro dei RAEE, per estenderle a regola generale in modo da poter essere utili a rappresentare il punto di riferimento anche per gli altri rifiuti all'interno della normativa generale di riferimento.

Nella prima stesura del TUA, infatti, nessuna indicazione veniva spesa per le operazioni connesse al **recupero**, il quale veniva solo indefinitamente ampliato essendo qualificato come quelle «operazioni che utilizzano rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, incluse la cernita o la selezione, e, in particolare, le operazioni previste nell'allegato C».

L'audacia e il coraggio del legislatore del 2006 però subiva subito un arresto, meno di due anni dopo, con il

D.Lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008 («c.d. secondo correttivo») che ricacciava il recupero nell'antro neutro e sterile della definizione di undici anni prima (13) forse anche condizionato dall'avvento della direttiva comunitaria 2006/12/CE del 5 aprile 2006 che, anch'essa, trascurava completamente i fronti cui era giunto tre anni prima il legislatore comunitario.

In questa prospettiva storica la più significativa incidenza in merito a tali percorsi l'ha spiegata la citata Direttiva n. 2008/98/CE che, senza sconti, si è sbilanciata nel fornire quelle definizioni che oggi ci troviamo a commentare.

A norma della medesima direttiva si definisce per:

«**prevenzione**» misure, prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono:

- la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;
- gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; oppure
- il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti;

«**riutilizzo**» qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti;

«**trattamento**» operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento;

«**recupero**» qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione

Note:

(5) Cfr. art. 3 comma 1, seconda parte, Direttiva n. 442/1975.

(6) Cfr. art. 6, comma 1, lett. h) del D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22.

(7) D.Lgs. n.151 del 25 luglio 2005.

(8) Le misure volte a ridurre la quantità e la nocività per l'ambiente dei RAEE e dei materiali e delle sostanze che li compongono.

(9) Le operazioni per le quali i RAEE o i loro componenti sono utilizzati allo stesso scopo per il quale le apparecchiature erano state originariamente concepite, compresa l'utilizzazione di dette apparecchiature o di loro componenti successivamente alla loro consegna presso i centri di raccolta, ai distributori, ai riciclatori o ai fabbricanti.

(10) Il ritrattamento in un processo produttivo dei materiali di rifiuto per la loro funzione originaria o per altri fini, escluso il recupero di energia.

(11) L'utilizzo di rifiuti combustibili quale mezzo per produrre energia mediante incenerimento diretto con o senza altri rifiuti, ma con recupero del calore.

(12) Le operazioni indicate all'allegato C del D.Lgs. n. 22 del 1997.

(13) «h) recupero: le operazioni previste nell'allegato C alla parte quarta del presente decreto» art. 183, comma 1, lett. h), D.Lgs. 152 del 3 aprile 2006 così come modificato dall'art. 2, comma 20 del D.Lgs. 4 del 16 gennaio 2008.

o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato II riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero;

«**preparazione per il riutilizzo**» le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento;

«**riciclaggio**» qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento (14).

L'art. 10 del D.Lgs. n. 205 del 3 dicembre 2010 ha recepito le predette definizioni introducendole nell'art. 183 del TUA senza tuttavia apportare differenze (15).

Ed infatti l'articolato definitorio a nostra disposizione (art. 183 D.Lgs. n. 152/2006) ricalca quello delle direttive (art. 3 Direttiva n. 2008/98/Ce) nonostante sia degno di nota l'abbandono del **reimpiego** a vantaggio del **riutilizzo** le cui definizioni, infatti, coincidono.

A ben vedere vengono introdotti anche concetti nuovi per i quali risulta necessario un approfondimento educato alla nuova conoscenza (**preparazione per il riutilizzo**).

Sulla base di tali presupposti questo lavoro vuole riuscire a collocare le singole operazioni sopra definite al di qua, o al di là, della linea Maginot relativa al **recupero** nei termini in cui quest'ultima risulta essere un'attività sottoposta al vaglio autorizzatorio dell'autorità.

In altre parole stabilire cosa è un rifiuto e, in secondo tempo, quali sono le operazioni di recupero (che inevitabilmente hanno motivo di essere tali in ragione del fatto che vengono eseguite su **rifiuti**) dovrebbe permettere di stabilire quali siano le operazioni (di recupero) da autorizzare e quali, invece, non essendo operazioni di recupero, non hanno necessità di esserlo. Non è infatti chiaro se la preparazione per il riutilizzo e il riutilizzo siano, o meno, operazioni di recupero e se, quindi, siano da autorizzare. A valle di quanto si andrà a motivare è opportuno premettere che tale distinzione non è di semplice soluzione tale per cui è utile restringere il campo d'analisi iniziando a catalogare quelle operazioni, per le quali non residuano margini di dubbio, potendo suddividerle come nella tabella che segue.

Note:

(14) Cfr. art. 3 Direttiva n. 2008/98/Ce.

(15) Ci sia consentito di rinviare per un approfondimento a:

– Pipere, Maglia, Medugno, Carissimi, *La nuova gestione dei rifiuti dopo il D.Lgs. n. 205/2010*, Piacenza, 2011.

Operazioni su «rifiuti» => DA AUTORIZZARE	Operazioni su beni => SENZA AUTORIZZAZIONE
operazioni di «recupero»: qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero;	Operazioni di «PREVENZIONE» ovvero quelle misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto che riducono: 1) la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; 2) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; 3) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti;
operazioni di «riciclaggio»: qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento;	
operazioni di «stoccaggio»: le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di rifiuti di cui al punto R13 dell'allegato C alla medesima parte quarta;	

Non servono particolari spiegazioni per giungere alle suesposte conclusioni atteso che le categorie in analisi portano, nella loro definizione, il codice genetico della macrocategoria cui appartengono.

Come già sostenuto il rapporto di colleganza diretta tra i rifiuti e le operazioni di recupero (sui rifiuti) presuppongono l'intervenuto trapasso da bene a rifiuto, a seguito dell'inevitabile circostanza che il detentore ultimo si sia **disfatto** del predetto bene/materiale/sostanza.

Ne consegue che qualora il legislatore ci indichi espressamente che le operazioni di **riciclaggio** sono **operazioni di recupero** (16) - confermandolo con la circostanza che il riciclaggio «**include il trattamento**» - non residuano dubbi che quelle imprese che intenderanno svolgere operazioni

«attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini»

debbano previamente richiedere l'autorizzazione e sottostare alle regole del Capo IV («Autorizzazioni ed Iscrizioni») del Titolo I della parte IV del TUA. Pertanto rientrano a pieno titolo nella fase del recupero.

Medesime considerazioni, dall'altro canto, possono svolgersi per quelle definizioni che autorizzano a ritenere non applicabile la normativa sui rifiuti alle **operazioni di prevenzione**.

Quanto alla **prevenzione**, infatti, essendo ricomprese in essa tutte quelle **misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto** appare sufficiente a garantire univoche ricostruzioni tali da escludere la circostanza di aver ad oggetto rifiuti (ma bensì beni) e che, quindi, le stesse non possono ricadere nell'ambito delle definizioni di recupero.

A ben vedere da quest'analisi rimangono fuori tutte quelle (finora sconosciute) operazioni di preparazione per il riutilizzo e di riutilizzo che necessitano di un rilevante approfondimento per essere ricondotte all'una, ovvero all'altra, categoria.

In queste prime settimane utili al commento della predetta novità, gli esperti del settore hanno difeso, più o meno convincenti tesi utili a determinare un arroccamento su due fortissimi frontisti rappresentativi di entrambe le possibili conclusioni: ovvero, da un lato, che le operazioni di preparazione per il riutilizzo e riutilizzo sono operazioni di recupero (e quindi da autorizzare) e, al contrario, che le operazioni di preparazione per il riutilizzo e riutilizzo non sono operazioni di recupero, in quanto non hanno a che fare con i rifiuti e che, quindi, possono essere poste in essere anche da soggetti non autorizzati.

Quanto al **riutilizzo**, essendo definita come

«qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti» autorizzerebbe ad escludere ogni riferimento con i rifiuti

collocando spazio/temporalmente tali operazioni (anch'esse) prima che qualsiasi bene/sostanza/materiale superi la soglia del termine del suo ciclo di vita e la magnetica conseguente attrazione nel controciclo dei rifiuti; ma così non è (*rectius*: non può essere) come meglio si dirà nel proseguo.

Un esame deduttivo a partire da diverse statuizioni disseminate nel TUA

Nell'obiettivo dichiarato di stabilire se siano, o meno, operazioni di recupero, al fine di decifrare le intenzioni del legislatore, occorre svolgere un esame deduttivo a partire da diverse statuizioni disseminate nell'articolo del TUA.

Il primo presidio deve essere - inevitabilmente - il precipitato comunitario, atteso che l'istituto di cui trattasi proviene da quella fonte.

Nella direttiva 2008/98, infatti, viene stabilito che

«Dovrebbero essere introdotte nella presente direttiva le definizioni di «prevenzione», «riutilizzo», «preparazione per il riutilizzo», «trattamento» e «riciclaggio» per precisare la portata di questi concetti» (17).

La speranza e finalità del citato «considerando» viene assolta direttamente dalla stessa direttiva fornendo la definizione di **preparazione per il riutilizzo** attraverso

«le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento» (18).

La definizione italiana è stata recepita senza interpolazioni dall'art. 183, comma 1, lett. q) (19).

Avendo a disposizione questa definizione, iniziamo a cercare gli spunti dove ancorare il ragionamento.

Innanzitutto, analizzando *intramoenia* la definizione comunitaria/nazionale, notiamo subito una palese vulnerabilità della definizione che permette due ricostruzioni diverse (*rectius*: opposte) a seconda di come si legge, sintatticamente, la stessa.

La stessa definizione ci aiuta a capire che le **operazioni di riutilizzo** sono senz'altro operazioni di natura positiva che - quantomeno - coincidono con quelle stesse operazioni che il medesimo legislatore ci suggerisce («controllo, pulizia, riparazione, ecc»).

A ben vedere le problematiche non si soffermano nello

Note:

(16) Cfr. definizione «riciclaggio», art. 183, comma 1, lett. u) D.Lgs. n. 152/2006.

(17) Cfr. Considerando n. 18 della Direttiva n. 2008/98/Ce.

(18) Cfr. art. 3, comma 1, n. 16 della Direttiva n. 2008/98/Ce.

(19) Se non nei limiti in cui è stata aggiunta alle operazioni connaturali alla suddetta fase, anche quella dello «smontaggio».

stabilire quali siano, o meno, le operazioni ricadenti nel novero di quelle facenti parte della fase ma, bensì, stabilire l'oggetto di tali operazioni.

Il vero punto nevralgico nella nostra indagine è stabilire se quelle operazioni (controllo, pulizia, riparazione) siano effettuate su rifiuti o su beni.

Infatti le operazioni citate risultano necessarie al fine di permettere a **prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti** di essere preparati «in modo da poter essere reimpiegati senza altro trattamento».

Quindi l'oggetto delle operazioni sono: «i prodotti» e i «componenti di prodotti».

Occorre stabilire se il presupposto che gli stessi **siano diventati rifiuti** sia riferito ad entrambi o solo alla seconda categoria (a soli **componenti**).

Secondo una prima ricostruzione sostenere che l'analisi sintattica della definizione ponga la virgola a separazione della frase dopo la parola **prodotti**, autorizza a limitare l'attrazione nel regno delle tenebre (quello dei rifiuti) ai soli **componenti dei prodotti** (e non anche dei **prodotti**).

Tale impostazione consentirebbe, quindi, di distinguere che, quanto ai (soli) **prodotti** possano esercitarsi operazioni di controllo, pulizia, smontaggio da chiunque e senza autorizzazione.

Il precipitato della ricostruzione determina a corollario che **i componenti di prodotti diventati rifiuti** vada inteso ritenendo la specificazione - «di prodotti diventati rifiuti» - riferita ad altri prodotti diversi da quelli della prima parte della definizione.

Mi spiego: leggere «prodotti, (**virgola**) o componenti di prodotti diventati rifiuti», calando la tesi nella presupposta intenzione del legislatore di legittimare alcune operazioni sdoganandole dal regime dei rifiuti, deve essere interpretato riferendosi nello specificare che deve avere per oggetto NON rifiuti (ma prodotti) e anche quelle parti (**componenti**) di altri rifiuti che attraverso la pulizia, lo smontaggio, e il controllo, siano utili e dei quali, quindi, il detentore non si è disfatto (es. sedili smontati di un veicolo fuori uso).*

La tesi contrapposta potrebbe invece sostenere assolutamente il contrario: nella misura in cui, cioè, si volesse apporre la virgola di separazione della frase leggendola nel seguente modo: «prodotti o componenti di prodotti, (**virgola**) divenuti rifiuti».

Seguendo tale impostazione non si potrebbero permettere ricostruzioni utili ad emarginare l'applicabilità della normativa sui rifiuti e, con essa, dell'obbligo di autorizzazione di quelle operazioni svolte di cui alla definizione in analisi.

Sostenere infatti che l'oggetto delle operazioni di **preparazione al riutilizzo** vengano eseguite su rifiuti - (tutti i prodotti, o i loro componenti, diventano, prima o poi, un rifiuto nel momento in cui superano il limite del loro ciclo

di vita) - non permette di celebrare alcuna legittima eccezione al rigido impianto che sempre obbliga colui che interviene attivamente su un già rifiuto ad essere previamente autorizzato a farlo.

Alla luce delle descritte circostanze si è potuto mettere in evidenza che il solo spostamento di una virgola, nell'ambito di una definizione che comunque non la prevede, permetterebbe di legittimare iniziative imprenditoriali di soggetti i quali potrebbero procedere a disporre di **prodotti o componenti di prodotti** in attività specificamente organizzate per la commercializzazione di beni (e non rifiuti) per i quali quell'imprenditore si sia riservato il possesso a prescindere dal titolo legittimante (cc.dd. **riutilizzazioni o mercati dell'usato**) senza il vaglio degli oneri autorizzatori di cui agli artt. 208 e ss. D.Lgs. n. 152 del 2006.

D'altro canto, invece, ricondurre le operazioni di **preparazione al riutilizzo** nel novero di quelle operazioni da autorizzare, nei limiti e nella misura in cui hanno come presupposto la detenzione qualificata **di rifiuti**, non sposta la carica di novità se non nei termini in cui abbasserebbe le soglie dell'invasività del trattamento, limitandola a semplicissime operazioni che potrebbero concludersi anche con il solo mero **controllo** visivo.

Nonostante tali operazioni di trattamento possano assumere connotati spiccatamente superficiali da parte del soggetto recuperatore autorizzato e il proliferare di attività semplificate, non ci si potrebbe sottrarre - anche per questi nuovi recuperatori - dagli obblighi sistri, autorizzatori e fideiussori tipici del settore.

Pertanto le conclusioni del presente lavoro, attesa l'impalpabilità della norma, non possono prendere le mosse dall'analisi delle operazioni effettivamente effettuate al fine di stabilire se le stesse siano, o meno, riconducibili a quelle del **recupero**.

A ben vedere la linea di confine nel precedente sistema ante riforma, tra quello che è recupero, da quello che non lo è, ricadeva proprio presso questo spartiacque.

I più attenti ricorderanno, infatti, che proprio il mutamento della definizione di **recupero** intervenuta nel 2006 aveva spostato - fino a ricomprenderle - quelle medesime operazioni (cernita, selezione, ecc.) ora in analisi, fuori dalle (vere e proprie) operazioni di recupero assorbendole - implicitamente - in quelle di stoccaggio.

Ora invece con il nuovo impianto normativo recepito, si è potuto verificare che la pietra angolare che funge da orientamento del sistema non è più l'attività svolta - non più utile a determinare alternatività e differenza - ma, bensì, la conservazione e ultrattività della vita del prodotto nel senso del valore del mantenimento della sua utilità funzionalizzata alla conservazione della durata di vita.

La conferma di quanto sopra risiede proprio nella nuova definizione di **recupero** non più ancorata (appunto) alle

«operazioni di cui all'allegato C», ma, invece, sulla verifica di un **ruolo utile**. Ciò determina lo spostamento dell'attenzione non più a quale delle operazioni (da R1 a R11) di recupero si svolgono al fine di poter sostenere della resurrezione del rifiuto nel mondo dei beni, ma verso invece la sostenibilità sociale e giuridica di quel rifiuto, ora in grado di ritornare **prodotto** sulla base anche di mera attività di pulizia o controllo.

La volontà di inserire dei «**criteri di priorità nella gestione dei rifiuti**» (art. 179 D.Lgs. n. 152/2006) fornisce un contributo importante nella nostra analisi.

Vero che, in quella sede, la **preparazione per il riutilizzo** (lett. B) è una lettera autonoma e alternativa rispetto alle altre, con ciò a sottintendere una possibile sostanziale differenza tra le figure. Ad una più attenta analisi, tuttavia si rileva che la lettera D, parla però di **recupero di altro tipo** facendo percepire che il **recupero** possa essere definito indirettamente attraverso le operazioni di cui alle lettere B (**preparazione per il riutilizzo**) e C (**riciclaggio**) che tuttavia, esclude il **riutilizzo**.

Una migliore tecnica normativa avrebbe dovuto fare maggiore chiarezza.

Sarebbe stato preferibile che l'articolo n. 179 in commento denominato «Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti» si fosse sovrapposto alle fasi di gestione ora rimodernate con l'ingresso degli intermediari e dei commercianti.

In altre parole se la **gestione**, è anche **recupero**, il legislatore avrebbe dovuto specificare con maggiore dettaglio quali operazioni ricomprende il recupero senza lasciare spazi agli interpreti di scrivere pagine su pagine di ipotesi.

I criteri di priorità sarebbero stati più puntuali e magari mondati da criteri (la prevenzione) che nulla hanno a che fare con la gestione dei rifiuti e che molto hanno a che fare, invece con gli obiettivi, le finalità e le *best practices*. Vero è, infatti, che se da una parte considerare la preparazione per il riutilizzo tra i criteri di priorità nella gestione fa pendere per ritenere l'operazione una fase di gestione vera e propria da autorizzare, dall'altra, l'inclusione anche della prevenzione nei medesimi criteri determina la contestuale confutazione del suddetto passaggio logico per una contraddizione interna.

Sicuramente, infatti, la **prevenzione** non può essere un'attività da autorizzare atteso il fatto che la logica, prima della definizione a disposizione, non consente di ricondurre al vaglio autorizzatorio quelle

«misure adottate **prima** che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto».

Pertanto se da un lato i **nuovi criteri di priorità nella gestione dei rifiuti** potevano sembrare a prima vista un nuovo utile strumento al fine di calibrare e ordinare l'impostazione nella gestione, dall'altro, la semplice lettura e l'impropria scelta tra le fasi che sono state indicate determina l'inadeguatezza del riferimento al fine di stabilire

univocamente se la preparazione per il riutilizzo sia, o meno, una fase di recupero.

La conferma delle considerazioni svolte in termini di prevenzione sono confermate dall'articolo 180 dal quale risulta evidente che le statuizioni comunitarie recepite in merito siano, più che altro, rivolte alle pubbliche amministrazioni piuttosto che ai soggetti privati gestori.

Circostanza che giustifica la motivazione per la quale la prevenzione è stata anteposta, ma compresa, tra i criteri di priorità nella gestione nella misura in cui assoggetta la p.a. al pari dei privati.

Configura, pertanto, un vincolo di specie, atto a poter sottomettere anche la p.a. pienamente tenuta alle responsabilità programmatiche nell'ambito del settore dei rifiuti.

L'art. 180 bis dedica proprio un precipuo articolo all'argomento di nostro interesse affiancando, però, il **riutilizzo** alla **preparazione per il riutilizzo**.

A norma dell'articolo:

«Le pubbliche amministrazioni promuovono...iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo **dei rifiuti**. Tali iniziative possono consistere anche in: . misure logistiche, come la costituzione ed il sostegno di centri e reti accreditati di riparazione/riutilizzo; [...]»

Anche da questa definizione appare evidente che la **preparazione per il riutilizzo** si svolga su **rifiuti** e, in quanto tale, non può che essere oggetto di autorizzazione.

Tale scenario complica ulteriormente le (poche) convinzioni accumulate che presupponevano che quantomeno il **riutilizzo** fosse un'operazione che non dovesse essere autorizzata nella misura in cui aveva ad oggetto

«prodotti o componenti che non sono rifiuti [e che sono] sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti» (20).

L'art. 180 bis invece unisce le due operazioni **riutilizzo e preparazione per il riutilizzo** rimandando alle pp.aa. di assumere **iniziative dirette a favorire** le medesime.

A ben vedere il contributo che è lecito attendersi della pp.aa., più che estrinsecarsi in provvedimenti autorizzatori specifici su singole iniziative imprenditoriali, si dirigerà presumibilmente verso l'emanazione ministeriale di normative secondarie ed astratte in cui siano coinvolti, quali protagonisti, gli stessi produttori iniziali del prodotto in funzione della loro responsabilità estesa di nuova costituzione.

È lo stesso comma 2 dell'art. 180 bis, infatti, che rimanda ad

«... uno o più decreti (21)...le modalità operative per la costituzione e il sostegno di centri e reti accreditati di

Nota:

(20) Crf. art. 183, comma 1, lett. r) D.Lgs. n. 152/2006.

cui al comma 1, lett. b), ivi compresa la definizione di procedure autorizzative semplificate e di un catalogo esemplificativo di prodotti e rifiuti di prodotti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a riutilizzo o a preparazione per il riutilizzo».

Ulteriore elemento dal quale argomentare della ricaduta nell'ambito di operazioni del recupero delle operazioni di preparazione per il riutilizzo e di riutilizzo è ricavabile dalla definizione di trattamento.

Vero è che per **trattamento** si intende «qualsiasi operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento» (22).

Per l'effetto della espressa ricomprensione anche delle operazioni di **preparazione** tra le operazioni di recupero, non sembra proprio possibile sostenere l'esonero dagli adempimenti autorizzatori per quelle prossime attività che verranno costruite su tali operazioni di preparazione.

L'art. 208 infatti impone che

«i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti...devono presentare apposita domanda alla regione competente...».

Ancora: se **recupero (23) deve intendersi** «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione...» non possiamo che dedurre un'univoca e rigida fermezza nel ritenere la preparazione per il riutilizzo e riutilizzo vere e proprie operazioni di recupero.

L'ultima - ma anche la più incontrovertibile e definitiva - conferma che le operazioni in analisi siano operazioni di recupero trova origine dal disposto dell'art. 184 *ter*, sulla «Cessazione della qualifica di rifiuto» a norma del quale «Un rifiuto cessa di essere tale, **quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo**.

Da tale previsione non possono residuare dubbi del rapporto di genere e specie tra recupero e preparazione per il riutilizzo.

Si badi, peraltro, che il Legislatore - nel medesimo articolo - si premura di limitare i contenuti delle operazioni di trattamento anche solo a quelle mere attività superficiali comunque idonee allo scopo:

«L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni».

Conclusioni

Tutto ciò premesso non residuano dubbi che, non solo la **preparazione al riutilizzo** sia un'operazione di recupero, ma deve ritenersi che anche il **riutilizzo** stesso sia, an-

ch'esso un'operazione che può essere svolta solo da un soggetto imprenditoriale autorizzato, nonostante la lettera della norma sembrava - a torto - ricostruire uno scenario ove i materiali passivi del riutilizzo non fossero rifiuti. La conferma si basa anche sull'analisi della definizione.

Il **riutilizzo** è, infatti,

«l'operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti».

Nonostante la lettera stessa indica che non si ha a che fare con i rifiuti, non può non ritenersi che ci si trovi a che fare con prodotti giunti alla fine del loro primo ciclo di vita che, senza soluzione di continuità, iniziano subito a svolgere la loro seconda missione nel mercato attraverso un reimpiego nella stessa finalità per la quale erano stati concepiti.

Prevedere pertanto dei **centri e reti** accreditati indifferentemente per il riutilizzo e per la preparazione del riutilizzo, governati da un'apposita normativa d'ambito e da apposite procedure semplificate - da scrivere da parte del Governo - che prevedano in essi il conferimento di rifiuti da **preparare** e altri, direttamente da **riutilizzare** (senza doverli preparare) è tutta da capire.

Si dovrà spiegare adeguatamente nel/i predetto/i decreto/i come questi centri ricevano beni/rifiuti (sistri? DDT?) e come si possano differenziare al loro interno i beni che sono riutilizzabili senza preparazione (senza essere rifiuti) da quelli che non sono più rifiuti sulla base dell'intervento completamente della fase di preparazione magari consistente nel semplice controllo visivo.

Le finzioni giuridiche saranno molteplici e assai diversificate e sconteranno, invece, situazioni fattuali consimili e difficilmente differenziabili sulla mera apparenza del bene/rifiuto.

Appare verosimile credere che tali centri saranno i destinatari di quei prodotti di cui il detentore intende disfarsi ma che, tuttavia, sottopone ad un ultimo tentativo di ricavo economico attivo (attraverso un contratto di mandato a vendere o compravendita) prima di definitivamente decidersi a considerarlo inutile nella sua sfera di interesse.

Tale presupposto, quanto al **riutilizzo**, potrebbe essere utile a derogare le regole sul trasporto dal luogo di penultima detenzione (non **produzione** che si riferirebbe ad un rifiuto) - il domicilio presso cui il bene era conservato - dal

Note:

(21) Del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

(22) Cfr. art. 183, comma 1, lett. s.

(23) Art. 183, comma 1, lett. t.

luogo di ultima detenzione (il centro di riutilizzo/preparazione per il riutilizzo).

Quanto alla **preparazione al riutilizzo** invece, non ritengo possibile possano essere garantite deroghe dal normale ciclo degli adempimenti in forza dei quali le regole della preparazione per il riutilizzo, nella misura in cui hanno a che fare con **rifiuti**, dovranno prevedere inevitabilmente il rispetto delle regole sistri per il trasporto dal **luogo di produzione** al medesimo centro.

Pertanto il centro presumibilmente accoglierà il conferimento di rifiuti per un ciclo di recupero (da autorizzare) piuttosto superficiale, in quanto caratterizzato da operazioni semplici e poco invasive ricomprese nella semplice preparazione di un rifiuto, per essere poi reimpiegato per

le stesse finalità per le quali era utilizzato nel suo primo ciclo di vita.

Allo stesso tempo il medesimo centro accoglierà anche una seconda e diversa - a livello concettuale - tipologia merceologica prevista per quei beni che sarebbero astrattamente rifiuti - in quanto appaiono assolutamente identici a quelli giunti al centro di riutilizzo quali rifiuti da preparare - ma che rifiuti non sono. Ciò nei limiti in cui il detentore non ha inteso disfarsi del bene e che, per tale motivo, quelli non possono considerarsi rifiuti per incapacità della definizione di ricomprenderli.

Nonostante tutto lo sforzo la migliore conclusione rimane quella di Lorenzo de' Medici che suggerisce: «chi vuol esser lieto, sia: del doman non v'è certezza».

Libro + CD-Rom

Guida alla gestione dei RAEE, delle pile e dei Centri di raccolta

Bernardino Albertazzi

Anno 2011, pag. 224, € 39,00

Contenuti:

Capitolo 1 - La disciplina dei RAEE (progettazione dei prodotti/ sistema di gestione/ obblighi e responsabilità di produttori e distributori/ trasporto/ iscrizioni e modulistica/ sistema sanzionatorio)

Capitolo 2 - La gestione dei RAEE dal punto di vista tecnico, operativo, economico (fase di raccolta, fasi di trasporto e trattamento, processi di trattamento, sanzioni)

Capitolo 3 - Il D.M. 65/2010 (processi di gestione, indicazioni tecniche ed operative, accordi collegati)

Capitolo 4 - La disciplina delle pile e degli accumulatori (obiettivi/ trattamento/ riciclaggio/ sanzioni)

Capitolo 5 - La gestione delle pile e degli accumulatori dal punto di vista tecnico, operativo, economico (fasi di raccolta, trasporto, trattamento/ modulistica/principali processi di trattamento)

Capitolo 6 - La disciplina dei centri di raccolta

Capitolo 7 - La gestione dei centri di raccolta dal punto di vista normativo, tecnico, operativo, economico

Capitolo 8 - I RAEE, i rifiuti di pile ed accumulatori ed i centri di raccolta a livello europeo ed italiano (stato dell'arte/ ipotesi ed aree di sviluppo/ miglioramento del sistema).



Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali** (tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona:** (www.ipsoa.it/agenzie)
- **www.ipsoa.it**
- **Ufficio Vendite Dirette Indicitalia** (tel. 06.5196111 - fax 06.51961145)
- **Agente Indicitalia di zona** (www.indicitalia.it)