Rifiuti

# Il rifiuto EER 191212: dall'origine ai destini. Il caso delle spedizioni transfrontaliere

di Alberto Pierobon - Esperto ambientale e in servizi pubblici

La problematica dei rifiuti codici 191212, già affrontata in questa Rivista, si è acutizzata per talune vicende relative alle spedizioni transfrontaliere, come pure per i rifiuti di incendio. In realtà la tematica rimane importantissima per altre risignificazioni concettuali che sono sintomatiche per il rifiuto urbano e non, il regime di privativa e il servizio pubblico, i principi di autosufficienza e di prossimità, le operazioni di recupero e di smaltimento (e quindi gli obiettivi da raggiungere), i piani di gestione regionale dei rifiuti e, a cascata degli altri enti, etc. Si illustrano talune tecniche truffaldine che richiedono per venire comprese appieno, approcci meno prevedibili e microscopici, piuttosto che telescopici e barocchi. Nei particolarismi emerge, infatti, una casistica che fuoriesce dalle norme e dai principi, ponendo al legislatore e ai decisori la necessità di assumere una chiara posizione al riguardo.

# Risignificare il concetto del rifiuto codice EER 191212.

Com'è noto la vicenda dei rifiuti codice EER 191212 rimane contrassegnata da posizioni e situazioni opache, non ancora sufficientemente affrontate.

Già nel MUD 2019 era stata avvertita la necessità di distinguere il rifiuto del codice EER 191212, come rifiuto urbano (RU) o rifiuto speciale (RS) nei diversi modelli relativi al rifiuto totale (RT), così riaccendendo l'attenzione sull'ambiguità di questa categoria di rifiuto (1).

Tanto ci riporta alla problematica della classificazione che risponde, tra altro, a significative esigenze di tutela e dell'ambiente. È il produttore (*lato sensu*) dei rifiuti - cfr. art. 183, comma 1, lett. f), D.Lgs. n. 152/2006 - che attribuisce loro i codici e le

caratteristiche di pericolo *ex* art. 184, comma 5, ultimo periodo, cit. D.Lgs. (2).

Sui riflessi - se non la tragedia - dei rifiuti EER 191212, soprattutto per quelli derivanti dal trattamento meccanico biologico (TMB) *ex* artt. 1, 2 e 7 del D.Lgs. n. 36/2003 (3) dei RU, ci siamo già intrattenuti in altre occasioni (4).

In buona sostanza occorre capire, caso per caso, se il RU che viene trattato negli impianti intermedi costituisca (o meno) un *novum*, quantomeno nella composizione (conoscibile attraverso diversi metodi: cfr. ISPRA-SNPA 11 febbraio 2020, n. 6587), volumetria, caratteristiche fisico-chimiche, potere calorifico, etc.

Un altro aspetto da preliminarmente chiarire deriva dal mescolamento dei rifiuti *input* RU e RS (5) in un

<sup>(1)</sup> Cfr. "MUD 2019: metodica, finalità, novità e adempimenti", in *Azienditalia*, n. 4/2019. Invero sembrano pochi coloro che hanno seriamente investigato l'argomento in parola. Come vale per taluni scrittori "ai mediocri (...) spetta forse un plauso più vasto, di denaro o gloria, ma non il riconoscimento dei raffinati" così G. Massari, "Non esistono parole difficili, ma parole poco adoperate", in G. Manganelli, *La penombra mentale*, Roma, 2001, pag. 102.

<sup>(2)</sup> Sulla complessiva problematica del codice EER 191212: "Approcci e soluzioni non tanto giuridiche e non solo tecniche: flussi di rifiuti con lo stesso codice, tra servizi pubblici e non", in Azienditalia, n. 5/2020, nonché l'ebook con G. Angelucci, "Rifiuti ed emergenza sanitaria: gestione finanziaria e riflessi sulla

tariffazione (rifiuti nel periodo coronavirus, flussi degli urbani indifferenziati, dei sanitari, degli speciali, tutte le problematiche e soluzioni), Milano, 2020.

<sup>(3)</sup> Come recentemente modificato, in proposito si rinvia all'analisi con R. Quaresmini, "Economia circolare e discariche di rifiuti: prima lettura del D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 121: il bene del male?", in *L'Ufficio Tecnico*, n. 3/2021.

<sup>(4)</sup> Non solo negli articoli quivi citati, pur anche nell'esperienza professionale, cfr. "Nuovi obiettivi europei sui rifiuti: tra piani, strategie e calcoli", in www.osservatorioagromafie.it.

<sup>(5)</sup> Essendo due tipi di rifiuti diversi (art. 2, n. 3, Reg. CE 1013/2006) si ha miscelazione, non accorpamento di rifiuti che si realizza per i rifiuti aventi medesimi codice e caratteristica di pericolosità

TMB: come va qui qualificato l'output? Per la disciplina sulle spedizioni transfrontaliere rimane applicabile la disposizione dell'art. 3, par. 5 del Regolamento n. 1013/2006: questi RU rimangono indifferenziati, salvo, appunto, che il trattamento ne abbia sostanzialmente alterato le proprietà. Ne viene che essi rimangono soggetti "alle stesse disposizioni previste per le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento" (6).

# "La regola aurea del parallelista: tutto arbitrario, tutto documentato"

Ma il codice EER 191212 nella sua ambiguità (7), potrebbe diventare un "espediente" per far uscire dall'autosufficienza bacinale e/o regionale (art. 182-bis, comma 1, lett. a, D.Lgs. n. 152/2006) (8) i RU da smaltire (non solo gli indifferenziati, altresì i sovvalli, le perdite di processo, etc.), p.c.d. "giocando" sulla classificazione RU/RS (art. 184 cit. D.Lgs.) avviandoli poi - per lo smaltimento, se non per il recupero ad altri impianti fuori dell'ambito territoriale ottimale (ATO) (9).

Come si atteggia allora la programmazione delle autorità competenti considerando i noti principi di autosufficienza e di prossimità? Ad esempio, con la sentenza del TAR, Sez. Aut. Bolzano, n. 00166/2019 decisa il 22 maggio 2019 è stata respinta l'istanza di un imprenditore, anche con riferimento alla provenienza dei RS 191212 che l'impianto voleva gestire. Sostanzialmente l'Autorità preposta non poteva così valutare il rispetto del principio di prossimità di cui all'art. 16 della Dir. 2008/98/CE (10), con ciò senza necessariamente intendersi violato il principio della libera circolazione delle cose (art. 120 Cost.). Infatti, trattare i predetti RS (nelle movimentazioni che avvengono tra i produttori iniziali ed i nuovi produttori, laddove possono "azzerare" od opacizzare le origini dei flussi di rifiuti, anche merceologiche) per trasformarli in combustibile solido secondario (CSS) (11), potrebbe impedire - tra altro - di valutare l'iniziativa alla luce del principio di prossimità ex art. 199, comma 3, del D.Lgs. cit., soprattutto (appunto) ove questi RS arrivino da gestioni "intermedie", smarrendo l'originaria provenienza (12).

(ove siano rifiuti pericolosi "RP"). Ma diversa è la situazione in cui prima si miscelano due diversi rifiuti RU-RS portandoli ad unico codice RS 191212, accorpando poi la miscelazione *output* RS 19112 con un altro rifiuto RS 191212. Si tratta forse di un accorpamento?

(6) Così la Commissione europea, servizio giuridico, in data 23 novembre 2020, sj.h.(2020) 7664812, nelle osservazioni inviate alla Corte di Giustizia relative alla causa C-315/20 Regione Veneto/ Plan Eco S.r.l. avente ad oggetto delle questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del Regolamento n. 1013/2006 e della Dir. 2008/98/CE, sulle quali vedasi oltre.

(7) Al di là della sua esistenza/realtà (fisicità, composizione quali-quantitativa, misurabilità, etc.) questo flusso/categoria di rifiuti rimane nella "ambiguità sistematica" (Russel-Whitehead) di ordine logico nella molteplicità di parti (RU/RS), col suo insieme di RU in RT ma pure di RS in RT, di più: nell'insieme degli insiemi di un RT ritagliato dalla teoria e quindi ancora "limitato", essendo una "parte" della complessiva realtà. Potremmo, tra altro, osservare che i rifiuti (RU/RS) EER delle famiglie EER "15", "18" e "20", confluiscono - in modo corretto o non - allo EER 19, mettendo in crisi il presupposto duale di RU-RS, come pure gli insiemi di riferimento ed i loro sillogismi. Non solo, ma l'elemento giuridico, embricato con criteri tecnici, porta ad ulteriori complicazioni, non solo di inquadramento, ma nella prassi: cfr. "Norme tecniche tra politiche pubbliche e interessi particolari", in Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte, Napoli, 2009, pagg. 255-297 e Nuovo Manuale di diritto e gestione dell'ambiente, Santarcangelo, 2012.

(8) "L'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti (e la liberalizzazione dei rifiuti alla stregua del prodotto/merce)". Nota a sentenza Cons. Stato, Sez. VI, 19 febbraio 2013, n. 993, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 3/2003.

(9) Com'è noto, nella classificazione dell'art. 184 viene ribadito il criterio dell'origine dei RU e RS (oltre alle caratteristiche di pericolosità). Al comma 2 si ha l'ontologia dei RU per la definizione di cui all'art. 183, comma 1, lett. b-t*er*), mentre i RS sono elencati al comma 3; ma rimane per alcune categorie di rifiuti l'ambiguità tra RU/RS, non risolvibile con le sole definizioni. Cfr.: "Nuova

disciplina sui rifiuti: dalla responsabilità estesa del produttore, alla possenza gestionale e tariffaria dei servizi pubblici locali", in *Azienditalia*, n. 11/2020 e "Gli obiettivi europei dei rifiuti: piani, scenari, attività, linee...", in *Azienditalia*, n. 4/2021.

(10) Al di là della rete integrata e adeguata di impianti onde consentire alla Comunità di raggiungere l'autosufficienza sia nello smaltimento che nel recupero dei RU, è possibile limitare le spedizioni in uscita dei rifiuti per motivi ambientali o qualora non siano recuperati con standard equivalenti a quelli europei ex Reg. UE n. 1013/2006 del Parlamento europeo del Consiglio, del 14 giugno 2006. Derogando al Regolamento possono limitarsi le spedizioni in entrata dei rifiuti destinati ad impianti di incenerimento qualora vi siano impatti negativi sui piani di gestione nazionali. Per il considerando n. 33 della Dir. 2008/98/CE ai fini dell'applicazione del cit. Regolamento i RU indifferenziati rimangono tali "anche quando sono stati oggetto di una operazione di trattamento dei rifiuti che non ne abbia sostanzialmente alterato le proprietà".

(11) La cui definizione è nell'art. 183, comma 1, lett. cc), ossia "il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate nelle norme tecniche Uni Cen/Ts 15359 e successive modifiche e integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale". Il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22 stabilisce, all'art. 5, che il CSS può prodursi esclusivamente in impianti autorizzati in procedura ordinaria con AIA, certificati UNI-EN 15358 e registrati Emas. Vedasi anche la Circolare Mattm prot. 0004843 del 27 marzo 2018 che rende superato in parte qua il D.M. 5 febbraio 1998.

(12) Si dirà, ma tutto è tracciabile, ci sono i formulari, ci sono i documenti, etc. per cui i passaggi dai produttori di RU-RS agli impianti R12 e ad altri impianti ancora (R12-R13-R1, etc.) sarebbero teoricamente ricostruibili. Ognun però si avvede che la fabbricazione cartacea conduce ad altre realtà. Le tecniche e i sistemi non mancano (la miscelazione/accorpamento è una tra tante), nondimeno le occasioni: si veda la parte conclusiva al presente lavoro.

L'autosufficienza di un ATO - sulla quale problematica ci riserviamo intervenire in altro scritto - parte dalla fase programmatoria, che è a monte, quando vengono censiti i flussi quali-quantitativi dei RU prodotti (che non sempre corrispondono ai RT), mentre per i RS originati direttamente dai produttori "iniziali" (non tanto dei "nuovi produttori" che trattano RU e pure RS (13)), la produzione non è predeterminabile, appunto perché inserita nel c.d. "libero" mercato, con dati non del tutto attendibili ove si effettui una analisi storico-statistica (14).

Altri effetti vanno preliminarmente considerati, oltre all'incidenza dei prefati principi di autosufficienza/prossimità (nonché di specializzazione), non esaustivamente citati: il regime di privativa e fuori privativa, il regime fiscale di un sistema e alternativo, le differenti applicazioni dell'ecotassa e così via (15).

# Adescamenti, elusioni, calcoli o semplicemente ... imbrogli?

L'utilizzo del codice EER 191212 può prestarsi per "convertire" in RS non solo i RU codici famiglia "20", ma pure altri RS, ad esempio delle famiglie codici "15" (rifiuti di imballaggi) e "18" (rifiuti sanitari), a tacere di altri flussi di rifiuti (financo RP) che potrebbero essere "infilati" omeopaticamente (o non) nel "nuovo" rifiuto RS "19" che, essendo un codice p.c.d. "passpartout", trova destinazioni impiantistiche (vere o false che siano) nazionali come pure all'estero.

Tanto trova maggiori occasioni di imbroglio dalla contingenza emergenziale (16) del periodo Covid, segnatamente per il "nuovo" flusso di rifiuti DPI, ma non solo (17).

Per i produttori, spesso incantati da consulenti, *brokers*, intermediari, commercianti, spedizionieri, etc. (non sempre iscritti alle categorie 6 e 8 dell'albo nazionale gestori ambientali) queste situazioni possono costituire una "occasione" per risparmiare, se non di profitto, a tacer d'altro.

Ciò vale anche per i gestori, soprattutto di impianti con l'attività di intermediazione propria o di terzi arrivandosi talvolta a far - a seconda del cosa conviene fare o non fare - nascere e/o sparire e/o cambiare le "cose", magari così risolvendo taluni "problemi" gestionali.

#### Rifiuti da incendio: ragionevoli reticenze?

Un caso sintomatico può riguardare anche i rifiuti da incendio. In generale, come visto, i produttori decidono il codice rifiuti in base alle attività che li generano. Per i rifiuti bruciati sono spesso le Arpa che attribuiscono il codice EER 190111\* o il codice EER 191212. Ma in uno stoccaggio di diversi rifiuti (es. RU famiglia "20" e "19") non può automaticamente attribuirsi loro il codice EER 191212. Solitamente in presenza di rifiuti incendiati non trattabili meccanicamente, che possono essere selezionati e vagliati manualmente, si cerca (ove possibile) di suddividerli in varie merceologie. Se il rifiuto originato da un incendio non è suddivisibile potrebbe aversi il codice EER 191211\* o il 191212, non attribuibile per le frazioni separate.

Ecco perché anche questo codice diventa un passpartout per meglio risolvere (sic!) i problemi dei rifiuti incendiati.

## La cattura del barocco: intrecciare il reale in altri ordini

Altre casistiche riguardano i cosiddetti "punti di fuga", catturabili con nuovi approcci, identificando un "territorio" (una classe, una categoria, etc.), diversamente dal criterio di opposizione che fa vedere il luogo come

<sup>(13)</sup> Cioè dei "nuovi produttori" (cfr. art. 183, comma 1, lett. f, D.Lgs. n. 152/2006) come avviene nel caso dei TMB che trattano i RU e pure RS in entrata, producendo dei rifiuti classificati dai gestori come RS, codificati EER 191212.

<sup>(14)</sup> In quella sorta di "predizione" del pianificatore regionale sui risultati, non sugli obiettivi, quantomeno laddove si concepisca - in modo fallimentare - un piano rifiuti che conosce in anticipo (disciplinando in modo uniforme) il ciclo dei RU e dei rifiuti industriali (cioè RS), "commassando servizi pubblici e servizi di interesse pubblico, piuttosto che organizzare i servizi pubblici di gestione dei rifiuti", non utilizzando un "criterio ordinale dell'autosufficienza": sempre attuale rimane P. Dell'Anno, Manuale di diritto ambientale, Padova, 2003, pagg. 553-554. Sull'inattendibilità dei dati e informazioni, ad esempio dei formulari identificativi dei rifiuti e dei MUD sia permesso rinviare a nostri risalenti lavori.

<sup>(15)</sup> Argomenti che non rientrano nell'economia del presente scritto, ma che paiono venire trascurati, ad es. nella vicenda

riguardante la regione Veneto e la PlanEco S.r.l., il principio di prossimità sembra essere stato usato dalla regione in modo tranciante, come fosse una clava, senza però portare il tutto a piena coerenza: con il servizio pubblico locale, con il regime di fuori privativa, con il principio della concorrenza, etc.

<sup>(16) &</sup>quot;Ormai da decenni è in atto una progressiva perdita di legittimità dei poteri istituzionali, che questi non hanno saputo arginare che attraverso la produzione di una perpetua emergenza e il bisogno di sicurezza che essa genera" così G. Agamben, *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, Macerata, 2020, pag. 15.

<sup>(17)</sup> Soprattutto nel periodo Covid-19 le opportunità di malaffare aumentano, tra recupero e smaltimento, tra impianti e commercio: approfondimenti e paradossi sono leggibili in "Rifiuti in periodo Covid19: le contraddizioni che insegnano ... (classificazioni, qualificazioni, servizi pubblici, proventi, ecc.)", in *L'Ufficio Tecnico*, n. 9/2020 (e bibliografia *ivi* citata), rimane fondamentale l'ebook "Rifiuti ed emergenza sanitaria..." cit.

divisione, partizione, classificazione. Infatti, ciò che rende invisibile il punto di fuga è la totalità che, per come ritagliata, non fa vedere la parte per quel che è, mentre il punto di fuga riesce a far negare la coerenza della totalità, relazionando meglio totalità-parzialità. In pratica ciò può avvenire nei passaggi tra diverse tipologie di rifiuti, nel loro percolamento tra RU/RS (e viceversa); nell'avvedersi di parti, pur anche marginali, che inceppano il complessivo processo gestionale impiantistico, con fenomeni di retroazione (outputinput) addirittura propagantesi in altri impianti, talvolta con un effetto sistemico (18).

Potrebbero altresì esservi sovrapposizioni e duplicazioni tra alcuni flussi RU-RS (19), con riflessi perniciosi per il raggiungimento degli obiettivi (20). Rimane poi, come già notato, che le operazioni "R" e "D" sono sempre unite-distinte, e meglio pensabili nella loro relazione, dove i rifiuti possono passare dalle une alle altre operazioni e viceversa.

Ne viene che la gestione dei rifiuti - ivi compresi quelli avviati alle spedizioni transfrontaliere - va analizzata oltre le apparenze, oltre le carte. Così, quantomeno nei casi di *mala gestio*, ci si potrà forse avvedere del taroccamento/baroccamento dei dati, della pianificazione organizzata dagli interessati, etc.

# Illusioni ed errori esatti. Combinare il telescopio col miscroscopio

Recenti vicende hanno sintomaticamente riacutizzato la problematica nelle spedizioni transfrontaliere (21). Sempre argomentando su RU/RS e rifiuti EER 191212, correlate non solo alla qualificazione, ma pure agli impianti di destino e alle procedure da rispettare anche con riferimento ai principi di

autosufficienza e di prossimità, recentissimamente, la Commissione europea, servizio giuridico, in data 23 novembre 2020, sj.h.(2020) 7664812, in seguito all'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 4196/ 2020 (22), ha inviato alla Corte di Giustizia le proprie osservazioni scritte nella causa C-315/20 Regione Veneto/Plan Eco Srl avente ad oggetto, appunto, questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del cit. Reg. n. 1013/2006 e della Dir. 2008/98/CE. In primo luogo si conferma il carattere normativo dell'elenco rifiuti che è vincolante per la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi (art. 7, par. 1 cit. Reg. e decisione 2000/532/CE); in secondo luogo, come già osservato, i rifiuti trattati meccanicamente che non perdono la propria natura di RU indifferenziati, sono soggetti alle disposizioni relative alle spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento, col regime delle obiezioni di cui all'art. 11 cit. Reg. consentendo alle autorità competenti di basarsi sui "provvedimenti presi" dagli Stati membri per attuare i principi, tra l'altro, di autosufficienza e prossimità. Ove, invece, la natura dei rifiuti sia effettivamente diversa, la disciplina sulla spedizione tranfrontaliera di rifiuti destinati al recupero (art. 12, pag. 1 cit. Reg.) non prevede un riferimento ai principi di prossimità e di autosufficienza (23).

A nostro avviso non sono stati illuminati ulteriori aspetti riguardanti le attività del recupero/riciclaggio (operazioni "R", all. "C" alla Parte Quarta del D.Lgs. cit.) e dello smaltimento (operazioni "D" all. "B") perché, a dispetto dei luoghi comuni e degli slogans, queste non sono operazioni dicotomiche con l'alternativa drastica "o R o D", perché esiste un "né R né D", e, al contempo il fenomeno R/D è una inclusione di attività che escludono quelle di R e D per come definite. Si potrebbe dire con Agamben che

<sup>(18)</sup> Tanto è stato illustrato ed esemplificato in "Piano rifiuti: tra teoria e realtà", in *Azienditalia*, n. 3/2021. I "guastatori" potrebbero non solo creare disagi - adducendo scusanti "esterne" alla loro volontà - al ciclo gestionale, ma addirittura bloccarlo più o meno temporaneamente, portando così a situazioni emergenziali, oltre le singole fasi e parti di territori.

<sup>(19)</sup> Cfr. "Piani per la gestione dei rifiuti: metodi ed errori", in *Azienditalia*, n. 8-9/2019.

<sup>(20)</sup> Sugli obiettivi e sui risultati della gestione RU come programmata/attuata, a parte l'ormai logora bandiera del successo della raccolta differenziata verificata con le percentuali, sulle quali bisognerebbe scavare oltre la "misurazione" dei rifiuti ai soli cancelli di ingresso degli impianti di smaltimento e di recupero, ora si pretende altro (anche se ciò non è bastevole), si rinvia a "Gli obiettivi europei dei rifiuti: piani, scenari, attività, linee..." cit.

<sup>(21)</sup> I media segnalano traffici illeciti (veri o falsi che siano) di rifiuti dall'Italia Nord Africa, come pure verso i Paesi dell'Est Europa, mentre sembra essere calato il silenzio sulle esportazioni dei rifiuti in Cina. Si è più volte parlato di crisi della capacità

impiantistica italiana, imputandola anche al *surplus* di rifiuti non più collocati/collocabili in Cina che quindi rimaneva stoccato, tanto che il fenomeno degli incendi dei capannoni e degli impianti di rifiuti veniva ricollegato, appunto, al divieto di esportazione in Cina. Ma è proprio così?

<sup>(22)</sup> Cfr. F. Caruso, "Rifiuti. La spedizione dei rifiuti urbani indifferenziati sottoposti a trattamento meccanico alla luce del principio di prossimità: l'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 4196/2020", in www.lexambiente.it.

<sup>(23)</sup> La proposta della Commissione alla Corte è la seguente: "L'art. 3, par. 5 e l'art. 11 del regolamento (CE) 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 relativo alle spedizioni di rifiuti, in GUUE L 190 del 12 luglio 2006, pag. 1 non si oppongono ad un rifiuto di autorizzazione alla spedizione transfrontaliera di rifiuti urbani non differenziati, nella misura in cui tali rifiuti anche se trattati meccanicamente non perdano la propria natura di rifiuti urbani non differenziati, e ciò indipendentemente dal codice CER ad essi attribuito, il quale non è suscettibile di ostare a detta conclusione".

entrambe sono dei "campi di forza percorsi da tensioni polari", perdendo così la loro identità sostanziale (24). Infatti, esse operazioni pur essendo tra loro radicalmente diverse, presentano connessioni, rizomatismi, intrecci, etc.

Come risolve questo enigma - ancorché ignorato e toccato solo di striscio nella misurazione dei nuovi obiettivi di recupero/riciclaggio (25) - il legislatore? Sostanzialmente con la strettoia formalistica del criterio della prevalenza, più che dell'inerenza operativa. Per cui logicamente se le operazioni R>D si avrà una attività complessivamente considerata come "R" e, viceversa, se abbiamo D>R si avrà una attività complessiva "D".

Servono però indagini non solo telescopiche nella scala del D≠R, bensì microscopiche, entrando nel vivo delle operazioni effettuate, come pure occorre allargare l'indagine oltre il rapporto tipologico perché è il particolare che diventa rivelatore, in una diversa distanza tra osservatore e oggetto. Esaminando con il metodo indiziario il caso concreto, arrivando nei particolari, si hanno nuove attribuzioni alle operazioni "D" e "R", poiché diventano rivelatori gli scarti e i dati marginali, così come i cacciatori quando si pongono sulle tracce della preda leggono una serie coerente di eventi; come i medici congetturano sulle malattie a partire dai sintomi, del resto la semeiotica medica usa empiricamente l'analogia (26).

Insomma occorre studiare - non senza il "fiuto" - gli aspetti più individualizzati e qualitativi piuttosto che quelli generalizzati e quantitativi. Lo sanno bene gli imbroglioni che infatti creano una parvenza di ordine, coerenza e legittimità alle loro attività, così impedendo - a coloro che ragionano in modo prevedibile - di decifrare le loro opacità.

## La menzogna non ha limiti sulle possibilità inventive

Come detto, nei processi di smaltimento e di recupero coesistono operazioni diverse, se non "mascherate" al punto che utilizzando criteri più sostanzialistici, in alcuni casi, potrebbero arrovesciarsi le etichette giuridiche-autorizzative impiantistiche. Ad es., utilizzando criteri di effettività, obiettività, trasparenza, tracciabilità, etc. se con un input di 100 di RU differenziati da un impianto di recupero, escono (output) come recuperati/riciclati 60, le perdite/scarti da smaltire teoricamente sono 40, ma se dal medesimo impianto escono, non episodicamente, 52 di rifiuti da smaltire, siamo sempre in presenza di un impianto di recupero? Altro esempio potrebbe farsi per i RU indifferenziati avviati a impianti (intermedi e/o finali) di smaltimento che recuperano una parte di questi rifiuti (27).

Per cui si può "fingere" un recupero quando in realtà si tratta di uno smaltimento; peraltro talvolta un recupero crea (guardando a tutta la movimentazione, alle risorse utilizzate, agli impatti ambientali, etc.) paradossalmente più danni rispetto ad uno smaltimento; altre volte invece di essere smaltiti i rifiuti vengono occultati e/o dispersi in modo ambientalmente disastroso, e così via. Rieccoci alla creazione degli "errori", attuati con precisione ed esattezza, anche grazie alla visione manichea per la quale esistono solo operazioni di un tipo o dell'altro (R aut D), rifiuti di un solo tipo o di un altro (RU aut RS), come pure impianti che producono rifiuti di un certo codice piuttosto che altri (191212 aut XXXXXX).

Proprio per questo va tenuta assieme la prospettiva/ approccio del dott. Jekyll (scienziato cartesiano) e di mister Hyde (scienziato artista), ovvero una visione doppia, del metodo delle scienze di natura e di quelle umane (28). Un siffatto approccio, assieme al

<sup>(24)</sup> G. Agamben, Signatura rerum. Sul metodo, Torino, 2008, pag. 21 ss. Il paradigma funziona come parte rispetto alla parte, poste fianco a fianco, nel movimento dal particolare al particolare. Peraltro, la regola generale si applica al caso normale, diversamente, come avviene col né "R" né "D" soccorre l'intellegibilità analogica, con carattere ontologico, che viene, appunto, esposta (si badi: non presupposta) dalle singolarità. Per cui si assumono le ipotesi per ipotesi e non come principi. L'insieme è allora l'esposizione paradigmatica dei casi singoli, nella loro conoscibilità, restando immanente ai paradigmi, in un incrocio tra diacronia e sincronia.

<sup>(25)</sup> Si veda, da ultimo: "Gli obiettivi europei dei rifiuti", cit.

<sup>(26)</sup> Cfr. C. Ginzburg, *Miti emblemi spie. Morfologia e storia*, Torino, 1986, pag. 158 ss. che richiama, tra altro, il metodo indiziario di Giovanni Morelli per l'esatta attribuzione degli autori delle opere museali, esaminando i loro particolari più trascurabili, fuori dalle scuole pittoriche di appartenenza degli artisti. È un metodo che accomuna Sherloch Holmes e Freud per il quale ultimo la tecnica della psicanalisi medica "è avvezza a penetrare

cose segrete o nascoste in base a elementi poco apprezzati o inavvertiti, ai detriti o 'rifiuti' delle nostre osservazioni". Vedasi anche L. Canfora, L'uso politico dei paradigmi storici, Bari-Roma, 2010, pag. 7 ss.

<sup>(27)</sup> Invero molti cosiddetti "esperti" sembrano appollaiati sulle nuvolette quando parlano senza "sleggere" i prontuari, pensando a operazioni con contorni netti, facendo restare fuori dalle loro analisi la realtà. Le matasse vanno districate, non rifugiandosi nei sillogismi e nelle semplificazioni come fa certa consulenza. Le operazioni "D" e "R" non solo si relazionano tra loro, bensì arrivano a confondersi, ibridarsi, etc. cambiando la realtà fattuale e giuridica, così come sanno bene gli addetti ai lavori e la criminalità organizzata. Occorre pertanto reinterpretare in chiave ontologica questa realtà e/o la sua narrazione, dove i flussi dei rifiuti esistenti - ma pure quelli "fantasma" - possono "percolare", cioè passare (e non) tra "D" e "R" e viceversa, ma non solo.

<sup>(28)</sup> Una nostra ricostruzione in "Ambiente: nuove opportunità per i tecnici, consulenti e periti", in *L'Ufficio Tecnic*o, n. 11-12/2015 e n. 1-2/2016.

paradigma indiziario, fa vedere in modo nuovo i soggetti, attività, oggetti, ricostruendone le relazioni, sfuggendo così alle catene delle cause-effetti.

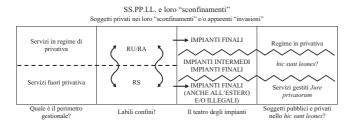
# Hic sunt leones? Ubi sunt leones! Un ordinatissimo quazzabuglio

Esaminando queste situazioni si comprende meglio le possibilità di *mala gestio*, nonché di profitto da parte della criminalità organizzata (29), ancor più favorite dalla cosiddetta "emergenzialità".

Giova ripetere: non sono solamente gli "oggetti" giuridici (rifiuti e non), le loro classificazioni (RU/RS) e la loro pericolosità (RP/RNP) a creare queste opportunità; altresì rilevano i soggetti che fuoriescono dalla "mappatura" positivistica dell'art. 183, comma 1, lett. f), h), i), l), e delle attività ex lett. n), perché ad essi si aggiungono i "colletti bianchi", i professionisti, i burocrati ed i politici (30).

Senza poi dire degli strumenti: tra l'apparenza e la realtà; tra la materialità delle operazioni e le narrazioni documentali; tra le procedure ed i comportamenti; tra le causalità ed i fatti preveduti *ex ante*, se non creati *ad hoc*; tutto secondo tempi e spazi anch'essi voluti e costruiti per ottenere un certo risultato.

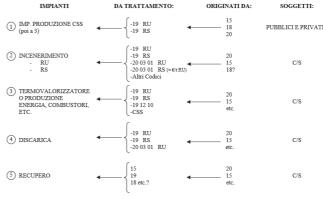
Nel prospetto sottostante una prima sintesi che riguarda i RU, gli *ex* assimilati RA e i RS (31):



Come si nota elementi ulteriori riguardano il regime di privativa nella sua conformazione e perimetrazione concretamente determinata dall'ATO e, tramite il contratto di servizio, dal gestore del servizio pubblico, il che interviene su aspetti delicatissimi riguardanti anche l'impiantistica (e quindi tocca il principio di

concorrenza e della iniziativa economica, etc.). Nella zona a fisarmonica tra privativa e non privativa, ma anche nei servizi resi jure privatorum dal gestore del servizio pubblico, abbiamo il "teatro" (nei giochi in cui si confondono interessi pubblici e privati, collusioni tra manager pubblici e privati, tra politici e lobbisti, etc.) delle operazioni da avviare o non, da consentire od ostacolare e così via. Hic sunt leones...

Il "gioco" dell'" affare" che si intende realizzare, parte dal "destino" del rifiuto, ricostruendo all'indietro i passaggi, in una narrazione che deve sembrare coerente e corretta, avendo ben chiaro gli impianti finali - e gli eventuali "buchi neri" dove scompaiono i rifiuti -, che verranno (vero o falso che sia) alimentati dai rifiuti (RU/RS) da intercettarsi nel c.d. mercato. Di seguito uno schema dei "generici" soggetti pubblici/privati all'opera, nel movimento dei RU/RS, di cui alle varie codifiche (originate e trattate), passando per il trattamento intermedio e, appunto arrivando alla destinazione finale:



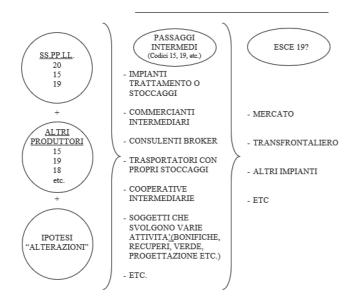
Ed ora guardiamo più in dettaglio ai soggetti c.d. "intermedi" che si propongono come registi e/o facilitatori e/o solutori (consulenti, brokers, intermediari, commercialisti, avvocati, spedizionieri, doganieri, procacciatori di affari, etc.) della complessiva costruzione e movimentazione in parola, dove potrebbe avere un senso la battuta "nella norma si casca dentro il sillogismo, negli affari ci si getta da sé, fuori dai sillogismi, costruendo labirinti":

<sup>(29)</sup> Cfr. "Marginalia sui nuovi metodi di gestione dei servizi pubblici locali", in www.osservatorioagromafie.it, 2015; "Mafia&Capitale. Dai rifiuti alle grandi opere: il modello campano nel 'sistema' Italia", Roma, 2015; rimangono feconde le casistiche analizzate in Ho visto cose. Tutti i trucchi per rubare in Italia raccontati da un manager pubblico, Milano, 2017.

<sup>(30)</sup> Siamo alla famosa "area grigia", indeterminata perché "designa una zona dai confini incerti e sfuggenti, popolata da

figure appartenenti a ogni categoria sociale, tanto che nessuna di esse può rivendicare totale estraneità, verginità o innocenza" cosi G. Pignatone - M. Prestipino, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di ogg*i, Bari-Roma, 2019, pag. 141. La giurisprudenza formatasi nella casistica concreta, sembra riuscire a riacciuffare questo "fuori-mappatura.".

<sup>(31)</sup> Abbiamo qui-e di seguito-ripreso alcuni schemi già inseriti nell'ebook "*Rifiuti ed emergenza sanitaria...*" cit.



Da una altra prospettiva, partendo dalla "produzione tipologica" (*sic!*) del rifiuto, l'affare crea i percorsi successivi, che come osservato, possono cambiare e trasformarsi nei passaggi intermedi, che diventano cruciali per la "produzione" del codice 191212, fino a concludersi alla destinazione finale.

I soggetti c.d. intermedi (in collusione con altri: cfr. supra) possono non solo "fagocitare" i RP ai RNP, come pure i RU (codice "20") ed i RS (codici famiglie "15", "18", etc.) ai RS codice 191212, bensì convogliare questi flussi (spesso coacervati) a impianti finali pre-individuati, in quanto ritenuti utili, di comodo, di supporto, etc., dichiarando - a seconda del risultato che si vuole ottenere, non tanto del rifiuto come si dovrebbe trattare - di voler effettuare delle operazioni di recupero ("R"), che sono, com'è noto, più porose e aperte rispetto quelle di smaltimento ("D"), oppure essi soggetti potrebbero individuare operazioni di "R" e "D" di facciata o reale che siano, assumendole come destino finale dei rifiuti in parola.

Si osservi che le scelte di cui trattasi si "adattano" anche alla situazione e alle fonti, ad es. in presenza di una ordinanza contingibile e urgente, adottata in una situazione emergenziale, tale da consentire o non (fino a un certo livello, standard, parametro, etc.) di svolgere in un certo modo la gestione, talché possono ipotizzarsi anche cambiamenti nella strategia iniziale, risintonizzandosi le procedure, i soggetti,

gli oggetti, le attività, il tutto funzionalizzato al successo dell'affare.

Eccoci quindi, ancora, ai confini tra RP/RNP; RU/RS; al balletto dei codici "20", "18", "15" etc. con il codice "19"; agli impianti intermedi/impianti finali; alle operazioni di recupero e di smaltimento che possono cambiare identità, confondersi, mascherarsi, come pure non esistere!

CODICI	QUALIFICAZIONE	PERICOLOSI/NON PERICOLOSI	TRATT. INTERMEDIO o STOCCAGGIO	IMPIANTO FINALE	"R" o "D"
15 02 03	RS	NP	15 e/o 19 ———	?	R
15 02 03	RA	NP	15 e/o 19	→ ?	R
15 01	RA	NP	15 e/o 19	→ ?	R
20 03 01	RU (Ordinanza)	NP	20 03 01 (Ordinanza)		R/D
18 01 03	RIF. SANITARI NON PERICOLOSI	NP	19	→ ?	R
18 01 03	RIF. SANITARI A TERMODISTR.	RP	20 03 01 se sterilizzati	Inceneritore Discarica	"D"
18 01 03	NON ASSIMILABILI	RP/NP	19 12 10	Energia Termovalorizzazione	"R"
20 03 01	RU	RNP	Potrebbe portare a 19 -	→?	R

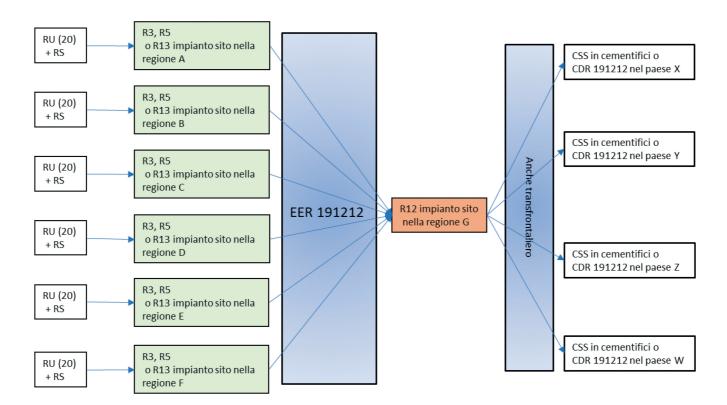
(?) = Mercato dei 15 e 19 aperto (poroso) al recupero. Ma è vero?

#### Inafferrabilità delle movimentazioni rifiuti? Un enigma? Suvvia!

Ed eccoci all'ipotesi di conferimento/cambiamento di RU-RS come RS 191212, destinati ad impianti siti in altre regioni rispetto a quella di provenienza, per poi arrivare ad un impianto "accentratore" in una regione, che guarda al recupero energetico (R1) utilizzante, ad es. il CSS in precedenza prodotto sempre con i predetti rifiuti (fors'altri ancora).

Come notato, i passaggi dai produttori/detentori avvengono spesso avvalendosi di figure cosiddette "intermedie", si ipotizza nello schema seguente che RU-RS vengano conferiti in impianti "R" ubicati in diverse regioni (A, B, C, D, F), passando poi come RS 191212 ad un secondo impianto situato in altra regione (G) e quindi essere inviato sempre come RS 191212 in uno o più Paesi esteri, ma lo stesso discorso può valere per l'Italia.

La movimentazione tra i vari produttori/detentori avviene qui soprattutto in due passaggi impiantistici, giustificati (vero o falso che sia) con le operazioni "R3", "R5", "R13" per il primo impianto, convogliando il rifiuto ad un secondo impianto "R12" che può, in questa ipotesi, "prestarsi" ad (o utilizzare altri soggetti per) inviare il rifiuto alla destinazione finale.

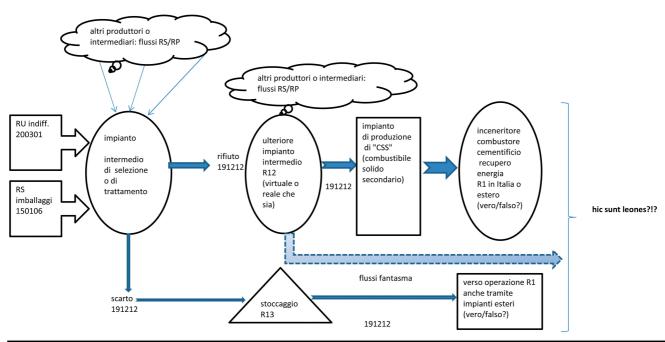


Entrando più in dettaglio, sempre nell'ipotesi di una gestione dei rifiuti EER 191212 utilizzati (vero falso che sia) in una produzione di CSS e destinati (vero o falso che sia) al recupero energetico, con un *input* di RU+RS si potrebbe ipotizzare un *output* dall'impianto intermedio, per due flussi di rifiuti codice "19", al contempo "mescolando" - ricorrendo, o meno, la necessità tecnica di effettuare questa la miscelazione - questi rifiuti con altri ancora, "attingendoli" da altri produttori/detentori.

In una ipotesi criminosa possono addirittura inserirsi dei flussi di RP-RS, magari "in nero". Un ulteriore (!) impianto intermedio potrebbe impinguarli con altri rifiuti, più o meno tracciati, inviando poi il flusso come reso "ufficiale", ad un altro impianto che, appunto, produce CSS da avviare al recupero energetico. In questi movimenti potrebbero gestirsi anche i "flussi fantasma" con varie tecniche, sia "sbiancandoli" (parzialmente o totalmente) sia avviandoli ad una destinazione (vera o falsa che sia) funzionale all'organizzazione illecita del traffico dei rifiuti (32).

<sup>(32)</sup> Cfr. sentenza della Cassazione penale, Sez. III, del 15 gennaio 2020, n. 1429 riguardante le condotte relative alla partecipazione ad una associazione a delinquere di tipo transnazionale, dedita alla commissione di più delitti di attività organizzate per il traffico illecito di ingenti quantitativi di RS nonché di falsità

ideologica in atti pubblici e reati ex artt. 256, 260 (ora abrogato) del D.Lgs. n. 152/2006 e art. 483 c.p. Sul "nuovo" art. 452-quaterdecies del c.p.: P. Fimiani, "Le due 'clausole elastiche' nel delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti", in *Rifiuti. Bollettino di informazione normativa*, n. 292 marzo 2021.



nei passaggi intermedi possono aggiungersi altri rifiuti, miscelandoli (con o senza necessità tecnica), per cui si smarrisce la miscela originale dei rifiuti, il tutto diventa "altro"

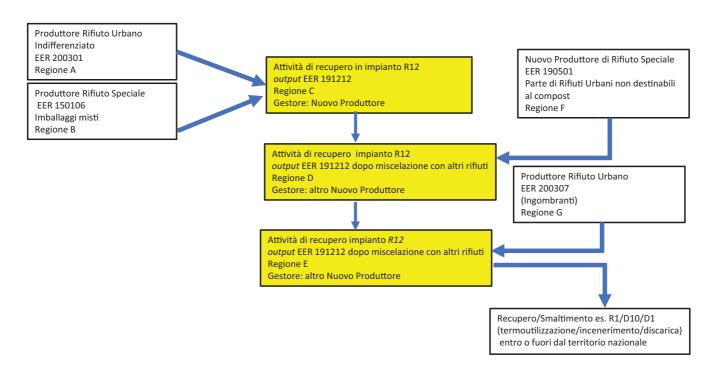
Infine, eccoci all'ultimo schema dei flussi di RU-RS che ipotizziamo originati in regioni diverse ("A" e "B") da quelle dell'impianto "R" in cui vengono conferiti ("nuovo produttore"), ubicato nella regione ("C"), che li gira ad un altro impianto di recupero (sempre "nuovo produttore) sito in altra regione ("D") che miscela i rifiuti con altri RS, e, ancora li gira ad un ulteriore impianto ("nuovo produttore") di una altra regione ("E") che ancora miscela i rifiuti con altri, questa volta RU!

Come si nota, in tutti questi passaggi i rifiuti rimangono etichettati con il codice EER 191212 mentre nei passaggi degli impianti regioni "D" ed "E" si infilano, mescolandoli agli input precedenti, altri rifiuti, più esattamente: i RS 190501 della regione "F" derivanti da un impianto di trattamento dei RU che considera l'output della parte umida trattata come sovvallo

non compostabile ed i RU 200307 (ingombranti) della regione "G" sempre come *output* da un impianto "nuovo produttore".

Nei passaggi dello *input* originario (chiamiamolo "primario") e negli ulteriori passaggi con *input* diciamo "secondario", "terziario"; etc. si smarrisce l'originaria composizione e natura del rifiuto, fors'anche la loro completa tracciabilità (!).

L'output "finale" viene poi avviato, teoricamente a seconda della bontà/idoneità del rifiuto, in impianti o di recupero energetico ("R1") o di incenerimento ("D10") o di discarica ("D1"). Dopo tutti questi passaggi, potrebbe accadere che il rifiuto invece di essere (con spedizioni transfrontaliere o non) avviato al recupero energetico, col greenwasching, arriva in modo fraudolento in una discarica, se non addirittura viene bruciato, abbandonato, interrato in modo incontrollato, etc.



Considerando quanto sopra sintetizzato, ci si chiede perché non si vuole ancora e veramente chiarire la problematica dei rifiuti codice EER 191212. Forse è valida anche per i rifiuti l'accusa rivolta all'allora ministro Vanoni circa la sua

insistenza a proporre riforme che troppi temevano, di essere "dei pesciolini rossi che navigano nell'acqua santa". Si potrebbe, per la materia dei rifiuti, precisare... "dei pesciolini rossi che navigano tra i piranha"!