

Apriamo le «scatole nere» del rifiuto EER 191212

di Alberto Pierobon

Recenti vicende nell'ambito delle spedizioni transfrontaliere hanno riportato alla ribalta la tematica dei rifiuti codice EER 191212¹.

Molte sono le questioni che si pongono, sia nella classificazione dei rifiuti urbani (RU) e speciali (RS) correlati alla codificazione, sia con riguardo ai principi di autosufficienza e di prossimità, sia con rilievo al regime di privativa e non privativa, sia per gli strumenti quali il piano di gestione regionale dei rifiuti (RU e RS)² e gli altri piani «a cascata», sia per la problematica della gestione dei RU, in particolare del trattamento meccanico biologico (TMB) e la disciplina sulle discariche³, sia per taluni incombenti amministrativi, ad es. i proventi tariffari, il MUD, etc.

Entrando più nel merito ad es. va capito, col criterio del caso per caso, se il RU indifferenziato trattato negli impianti intermedi (es. TMB) cambi, ovvero costituisca (o meno) un *novum*.

Altra riflessione riguarda la qualificazione del flusso in uscita dagli impianti intermedi che trattano diversi rifiuti in ingresso: RU e RS. Ulteriore problema riguarda la qualificazione da attribuirsi (al di là di quanto pretendono fare i «nuovi produttori») ai flussi «prodotti» di rifiuti EER 191212 quando essi siano il frutto di più passaggi tra diversi soggetti/impianti.

Indubabilmente il codice EER 191212 soffre di una ambiguità, ma non possiamo dare così spazio a qualsivoglia discrezionalità, come pure cadere nell'aleatorietà dei fenomeni.

Vero è che, dal punto di vista logico, esiste una «ambiguità sistematica» (Russel-Whitehead) perché questo singolo flusso/categoria di rifiuti, al di là della propria esistenza/realtà (fisicità, composizione qualitativa, misurabilità, etc.) rimane nella molteplicità di parti (RU/RS), col suo insieme di RU nei rifiuti totali (RT), ma pure di RS nei RT, di più: nell'insieme degli insiemi di un RT che poi è un ritaglio dalla realtà e quindi essendo una teoria è ancora «limitato» poiché costituisce, per l'appunto, una «parte» della complessiva realtà impensata.

Tra altro, i rifiuti (RU/RS) EER delle famiglie EER imballaggi «15», sanitari «18» e urbani «20», talvolta confluiscono – in modo corretto o non – allo EER da impianti di trattamento «19», mettendo in crisi il presupposto giuridico della dualità di RU-RS, come pure gli insiemi di riferimento ed i loro sillogismi. Non solo, l'elemento giuridico, embricato con i criteri/norme tecniche, porta ad ulteriori complicazioni, non solo di inquadramento, bensì nella prassi⁴. Anche questo cospira nel complessificare le considerazioni sull'autosufficienza bacinale e/o regionale [art. 182 *bis*, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006]⁵ non solo per i RU da smaltire (operazioni «D»), bensì per quelli da avviare alle operazioni di recupero («R»)⁶.

¹ Sulla complessiva problematica del codice EER 191212: MUD 2019: *metodica, finalità, novità e adempimenti*, in *Azienditalia*, n. 4/2019; *Approcci e soluzioni non tanto giuridiche e non solo tecniche: flussi di rifiuti con lo stesso codice, tra servizi pubblici e non*, *ivi*, 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.

² Sui PRGRU: *Piano rifiuti: tra teoria e realtà*, in *Azienditalia*, n. 3/2021; *Piani per la gestione dei rifiuti: metodi ed errori*, *ivi*, n. 8-9/2019. Altri accenni in *Nuovi obiettivi europei sui rifiuti: tra piani, strategie e calcoli*, in www.osservatorioagromafie.it.

³ Cfr. l'analisi svolta 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.

⁴ Cfr. *Norme tecniche tra politiche pubbliche e interessi particolari*, in *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, Napoli, 2009, 255-297 e *Nuovo Manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Santarcangelo di Romagna, 2012.

⁵ *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 *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2013, 182.

⁶ Il criterio di cui all'art. 184 sull'origine dei RU e RS (oltre alle caratteristiche di pericolosità) trova l'ontologia dei RU nel comma 2, per la definizione di cui all'art. 183, comma 1, lett. *b ter*), mentre i RS sono elencati al comma 3. Purtuttavia, permane la porosità fisica e concettuale tra RU/RS: Cfr. *Nuova disciplina sui rifiuti: dalla responsabilità estesa del produttore, alla posenza gestionale e tariffaria dei servizi pubblici locali*, in *Azienditalia*, n. 11/2020 e *Gli obiettivi europei dei rifiuti: piani, scenari, attività, linee...*, *ivi*, n. 4/2021.

Peraltro il periodo emergenziale COVID qui non aiuta, sia per i «nuovi» flussi di rifiuti da gestire, sia per gli episodi di malaffare che potrebbero insinuarsi, sia per le contraddizioni tra diversi ambiti in materia di rifiuti (privativa, tariffa, discipline specifiche, etc.)⁷.

Anche nelle spedizioni transfrontaliere di rifiuti non sono mancate alcune vicende di tal fatta riguardanti la movimentazione dei flussi di rifiuti EER 191212⁸, questo non significa certo voler criminalizzare tutti gli operatori del settore, anzi. Però è conveniente approfondire l'argomento anche sotto nuove visuali.

Invero, fino a poco tempo, la principale difficoltà del mercato del recupero dei rifiuti veniva accostata al fenomeno degli incendi⁹ di rifiuti negli impianti, imputandone la causa al divieto delle importazioni dei rifiuti (soprattutto plastici) in Cina, provocando una sorta di effetto di retroazione dai porti cinesi a quelli italiani e, a ritroso, dai porti italiani agli impianti di stoccaggio dei rifiuti, fino agli impianti di trattamento e al c.d. commercio nel rapporto produttori/detentori e gestori. Ma è davvero così? Affronteremo la questione in un apposito *focus*.

Giova preliminarmente chiarire che per la disciplina sulle spedizioni transfrontaliere rimane applicabile la disposizione dell'art. 3, par. 5 del regolamento n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006 per la quale anche dichiarando di gestire RS prodotti da RU indifferenziati, questi rimangono RU indifferenziati, salvo venga provato che il loro trattamento ne abbia sostanzialmente alterato le proprietà (cfr. 'considerando' n. 33, direttiva 2008/98/CE). Così questi RU rimangono soggetti «alle stesse disposizioni previste per le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento»¹⁰. In generale, a livello europeo si richiede una rete integrata e adeguata di impianti onde consentire di raggiungere l'autosufficienza, sia nello smaltimento, che nel recupero dei RU, potendo altresì limitare l'*export* dei rifiuti per motivi ambientali o qualora non siano recuperati con *standard* equivalenti a quelli europei come pure limitare l'*import* dei rifiuti destinati ad impianti di incenerimento nel caso di impatti negativi sui piani di gestione nazionali.

E, sempre 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. 4196/2020¹¹, ha inviato alla Corte di giustizia le proprie osservazioni scritte nella causa C-315/20, Regione Veneto/Plan Eco S.r.l. avente ad oggetto, appunto, questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del cit. regolamento n. 1013/2006 e della direttiva 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, reg. cit. 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, reg. cit. consentendo alle autorità competenti di basarsi sui «provvedimenti presi» dagli Stati membri per attuare i principi, tra l'altro, di autosufficienza e prossimità. Si noti, invece, che ove la natura dei rifiuti sia effettivamente diversa, la disciplina sulla spedizione transfrontaliera di rifiuti destinati al recupero (art. 12, pag. 1, reg. cit.) non prevede un riferimento ai principi di prossimità e di autosufficienza¹².

⁷ Cfr. *Rifiuti in periodo COVID-19: 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.

⁸ Utile lettura di G. AMENDOLA, *Rifiuti. Interpol e Unione europea sui rifiuti di plastica: poco attendibili i dati ufficiali sul riciclaggio, aumenteranno i traffici illeciti. Il caso Italia e il nodo dei controlli*, in *www.lexambiente.it*.

⁹ Anche il tema dei rifiuti da incendio, loro classificazione e gestione meritano un approfondimento, vedasi (in corso di pubblicazione): *Il rifiuto EER 191212: dall'origine ai destini. Tra imbrogli e barocco. Il caso delle spedizioni transfrontaliere*, in *Azienditalia*, n. 5/2021.

¹⁰ 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 direttiva 2008/98/CE, sulle quali vedasi oltre.

¹¹ 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*.

¹² 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 *G.U.C.E. L 190 del 12 luglio 2006*,

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

Argomenti che però sembra siano ancora trascurati, ad es. nella vicenda appena cennata, 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 e consapevolezza negli effetti: nel servizio pubblico locale, nel regime di fuori privativa, nel principio della concorrenza, etc.

Inoltre, rimangono le relazionalità (non il dualismo antagonista) tra le operazioni «R» e «D» che non sono risolte, ancora una volta, con una lettura giuridica dei fenomeni.

Le casistiche mostrano un insieme di singolarità e particolarità di gestioni che fuoriescono dai casi c.d. «normali» preveduti dalla norma, per cui – almeno da un punto di vista logico – la regola generale non si applica né deduttivamente, né induttivamente. Piuttosto siamo in presenza di paradigmi che funzionano come parte rispetto alla parte, affiancate anche agli effetti della loro conoscibilità, che avviene in via analogica, onde analizzare e giudicare la loro relazionalità, gli effetti e quant'altro.

Sono questi particolari ad essere rivelatori, in una analisi (condotta anche «a fiuto») che deve soffermarsi sui dati marginali, sugli scarti, sulle tracce.

Si avrà così conferma che le operazioni «D» e «R» non solo si relazionano tra di loro, ma arrivano a confondersi, ibridarsi, intrecciarsi, etc. cambiando la realtà fattuale e giuridica dei fenomeni, cosiccome fanno bene gli addetti ai lavori e la criminalità organizzata¹³ che può, con questa consapevolezza, ricorrere a trucchi e finzioni per meglio p.c.d. «imbrogliare la matassa».

Ribadiamo che queste opportunità, prendono anche spunto e occasione dal guazzabuglio dei particolari: gli «oggetti» giuridici (rifiuti e non), le loro classificazioni (RU/RS) e la loro pericolosità (RP/RNP); le attività effettivamente poste in essere e quelle che invece si riparano dietro il solo «emblema» del «R» o del «D», anche esse da analizzare microscopicamente¹⁴; i soggetti dell'art. 183, comma 1, lett. f), b), i), l), e delle attività ex lett. n), ai quali si aggiungono quelli che gravitano nella cosiddetta «area grigia»¹⁵ dei «colletti bianchi», dei professionisti, dei procacciatori di affari, dei burocrati e dei politici¹⁶.

Rieccoci la necessità di un metodo perlopiù indiziario, che tenga assieme una doppia visione¹⁷.

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».

¹³ 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.

¹⁴ Che sfuggono anche ai controllori, ad esempio in un impianto intermedio che tratta i rottami ferrosi, l'utilizzo di un addensatore (pressa) e non di un frantumatore porta a diversi risultati e codici di rifiuti in *output*; in proposito si vedano: *Il regolamento UE n. 333/2011 e il mondo rovesciato dei rottami ferrosi*, parte II, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 155 ss. e *Rottami metallici: produttori, commercianti, impianti intermedi e finali*, in *L'Ufficio Tecnico*, n. 3/2012.

¹⁵ La 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» così G. PIGNATONE - M. PRESTIPINO, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Bari-Roma, 2019, 141. La giurisprudenza formatasi nella casistica concreta, sembra riuscire a riacciuffare questo «fuori-mappatura».

¹⁶ Cfr. sentenza Cass. Sez. III Pen. 15 gennaio 2020, n. 1429, Amendolagine, in www.osservatorioagromafie.it, riguardante le condotte relative alla partecipazione ad una associazione a delinquere di tipo transnazionale, dedicata 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.

¹⁷ Una nostra ricostruzione in *Ambiente: nuove opportunità per i tecnici, consulenti e periti*, parte I e parte II, rispettivamente, in *L'Ufficio tecnico*, n. 11-12/2015 e n. 1-2/2016.

