

End of waste, recupero di rifiuti e Consiglio di stato. Chiariamo le responsabilità

1. Premessa. - 2. La critica relativa al testo della direttiva comunitaria. - 3. La critica relativa alla disciplina transitoria. - 4. Le critiche sostanziali: l'economia circolare. Conclusioni.

1. *Premessa.* Tutti quelli che si sono occupati di normativa ambientale sanno bene che non si tratta di una materia facile a causa, in primo luogo, di una legislazione confusa, non coordinata e spesso addirittura schizofrenica.

In più, sappiamo tutti che si tratta di materia molto delicata in quanto, specie nel settore dei rifiuti, spesso si scontra con fortissimi interessi economici, non sempre legittimi.

Non a caso il Parlamento ha, da anni, istituito una apposita Commissione bicamerale di inchiesta sulle illegalità del settore.

È per questo che, in caso di questioni particolarmente controverse in cui il fine della tutela ambientale collide palesemente con interessi economici e commerciali di parte, è sempre doveroso dare conto delle varie interpretazioni possibili della normativa così da consentire a ciascuno di ragionare con la propria testa su elementi precisi e di formarsi una propria opinione a livello formale e sostanziale.

Restando all'attualità, ci riferiamo, ad esempio, alla problematica dei rifiuti con codici a specchio, dell'utilizzo dei fanghi in agricoltura, delle terre e rocce da scavo e, da ultimo, a quella c.d. «EoW» relativa alla cessazione della qualità di rifiuto dopo un processo di recupero, alla luce della recente (n. 1229 del 28 febbraio 2018) sentenza del Consiglio di Stato che indica nello Stato, con esclusione delle Regioni, l'unico soggetto legittimato a decidere in merito¹, sconfessando platealmente una bizzarra «Nota» del Ministero dell'ambiente, di cui parleremo appresso, molto lodata invece da vari consulenti aziendali.

Già prima di questa sentenza, avevamo espresso la nostra opinione, che, sostanzialmente, coincide con quella del Consiglio di Stato e, pertanto, rinviando per approfondimenti e richiami ai nostri precedenti lavori², oggi ci limitiamo a esaminare brevemente le principali (a volte, molto pesanti) critiche mosse contro questa sentenza da una parte della dottrina³.

2. *La critica relativa al testo della direttiva comunitaria.* Iniziamo dalla argomentazione basata sul testo della normativa comunitaria, che viene costantemente riproposta in queste critiche e che, a nostro sommo avviso, merita un ulteriore chiarimento, anche perché è, in parte, fondata.

È, infatti, certamente vero che la normativa comunitaria, di per sé, non indica nello Stato l'unico soggetto legittimato a decidere in merito all'EoW.

L'art. 6 della direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE («cessazione della qualifica di rifiuto»), prevede solo che: «*Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile. Essi notificano tali decisioni alla Commissione in conformità della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e*

¹ AMENDOLA, *End of Waste e Consiglio di Stato: solo lo Stato può intervenire sulla cessazione della qualifica di rifiuto*, in www.lexambiente.it, marzo 2018, cui si rinvia anche per approfondimenti e richiami. La sentenza è pubblicata in questa Riv., 3, maggio-giugno 2018, con nota di SCALIA, *Il Consiglio di Stato «inceppa» gli ingranaggi dell'economia circolare*.

² Da ultimo cfr. AMENDOLA, *Fine rifiuto dopo recupero: quando si verifica veramente?*, in www.industriambiente.it, ottobre 2016.

³ Cfr. in particolare, FICCO, *End of Waste: una sentenza sbagliata che non ha il rango di «diritto consolidato»*, in *Rifiuti*, n. 260, aprile 2018; MAGLIA - SUARDI, *Rifiuti. Il recupero di rifiuti dopo la sentenza 1229/18 del Consiglio di Stato: fine dell'EoW o della corretta gestione dei rifiuti?*, in www.lexambiente.it, 4 maggio 2018 e SCALIA, *Il Consiglio di Stato «inceppa» gli ingranaggi dell'economia circolare*, *op. cit.*

delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, ove quest'ultima lo imponga». Come è ovvio, quindi, la direttiva non entra nel merito delle competenze istituzionali dei singoli Stati membri, e pertanto appare del tutto condivisibile il parere di chi ritiene che il richiamo allo «Stato membro» non voglia, di per sé, escludere le strutture decentrate dello Stato quali le Regioni.

Opinione, peraltro, autorevolmente confermata a livello comunitario, dalla Commissione europea la quale, nella Guida interpretativa predisposta dalla stessa Commissione al fine di fornire informazioni utili all'attuazione della direttiva⁴, stabilisce che «il riferimento alla facoltà degli Stati membri di decidere, a livello nazionale, quando un determinato rifiuto possa cessare di essere tale, indica “qualsiasi livello all'interno dello Stato membro incaricato di sviluppare tali criteri nell'ambito della struttura amministrativa nazionale”, precisando che tali criteri devono essere “necessariamente legati a quanto previsto dalle direttive applicabili, e devono tenere in considerazione anche la giurisprudenza della Corte di giustizia”»⁵.

Opinione ancor più chiaramente confermata nella comunicazione Rif. Ares (2015) 5705403 del 9 dicembre 2015 con la quale la Commissione rispondeva al Ministero dell'Ambiente che aveva formulato alla stessa specifici quesiti in materia di *EoW*. In essa, infatti, si legge che, in virtù dell'art 6 della Direttiva e della Guida già citata, in assenza di regolamenti UE o atti legislativi nazionali, le autorità locali competenti possono, in sede di autorizzazione, decidere «caso per caso» i criteri di *EoW*⁶.

Tuttavia, se, come abbiamo detto, è del tutto corretto riconoscere che la normativa comunitaria, di per sé, non impone la competenza dello Stato e non esclude quella delle Regioni, questo non vuol dire che essa impone la competenza delle Regioni, come sembra ritenere chi, in dottrina, auspica addirittura un intervento della Corte europea che sconfessi la sentenza del Consiglio di Stato⁷.

Lascia, invece, – e non poteva essere altrimenti – questa scelta agli Stati membri.

E se, a questo punto, leggiamo l'art. 184 *ter*, d.lgs. n. 152/06 appare chiarissimo quale è stata la scelta dello Stato italiano. Esso, infatti, prevede che «un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfatti i criteri specifici (...)» (comma 1) «(...) adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente (...)» (comma 2), aggiungendo che, in via transitoria, si continuano ad applicare, in quanto compatibili, i «vecchi» decreti ministeriali già utilizzati per le M.P.S.; e si continuano a salvare i «vecchi» provvedimenti e accordi già esistenti da prima che si introducesse la normativa M.P.S. (comma 3).

In altri termini, e rinviando ad altri lavori per approfondimenti⁸, se pure è vero che la normativa comunitaria ed il primo comma dell'art. 184 *ter*, indicano alcune condizioni per individuare la fine rifiuto, è anche vero che, a livello letterale, queste condizioni non sono, di per sé, direttamente operative⁹ ma devono essere applicate alle varie categorie di rifiuti attraverso «criteri specifici da elaborare conformemente a queste condizioni» (art. 6, comma 1 della direttiva).

Criteri specifici che, in assenza di criteri comunitari, l'Italia ha deciso, con l'art. 184 *ter*, debbano essere «elaborati» con decreti del Ministero dell'ambiente.

Il che è esattamente quanto afferma il Consiglio di Stato quando evidenzia che, con l'art. 184 *ter* «viene

⁴ *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, predisposta dalla stessa Commissione UE nel giugno 2012.

⁵ MAGLIA - SUARDI, *op. loc. cit.*

⁶ Cfr. in proposito CASTAGNOLA, *End of waste: chi decide i criteri specifici utili a stabilire quando un rifiuto cessa di essere tale?*, in www.lexambiente.it, 9 maggio 2018.

⁷ CASTAGNOLA, *op. loc. cit.*

⁸ AMENDOLA, *Fine rifiuto dopo recupero: quando si verifica veramente?*, *op. cit.*

⁹ Per il diritto comunitario, è la stessa Corte europea ad evidenziare che «l'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2008/98 si limita ad enunciare le condizioni alle quali devono rispondere i criteri specifici che consentono di determinare quali rifiuti cessino di essere rifiuti, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, di tale direttiva, qualora abbiano subito un'operazione di recupero o di riciclaggio. Di conseguenza, siffatte condizioni non possono, di per se stesse, consentire di dimostrare direttamente che taluni rifiuti non devono più essere considerati tali». Cfr. Corte di giustizia UE 7 marzo 2013, in causa C-358/11, n. 55, in *Ambiente e sviluppo* 2013, 6, 524 e ss., con nota di BOCCIA.

riservata allo Stato, e precisamente a regolamenti del Ministero dell'ambiente, l'individuazione di "specifiche tipologie di rifiuto", prevedendosi altresì "se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti" e considerando "i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto", e specifica, nel contempo, che il legislatore ha attribuito tale potere al Ministero dell'ambiente «fornendo una lettura del "caso per caso", non già riferito al singolo materiale da esaminare ed (eventualmente) declassificare con specifico provvedimento amministrativo, bensì inteso come "tipologia" di materiale da esaminare e fare oggetto di più generale previsione regolamentare, a monte dell'esercizio della potestà provvedimentale autorizzatoria»¹⁰.

3. La critica relativa alla disciplina transitoria. Il secondo argomento principale utilizzato da chi critica la recente sentenza del Consiglio di Stato si basa sul testo della norma italiana e precisamente sul terzo comma dell'art. 184 *ter* il quale stabilisce testualmente che «nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9 bis, lett. a) e b), del decreto legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione».

Si afferma, cioè, che il richiamo all'art. 9 *bis* effettuato dal terzo comma dell'art. 184 *ter* costituisce la base da cui dedurre che in tema di *EoW* si può intervenire con singoli provvedimenti autorizzativi anche in assenza di regolamenti comunitari e di decreti ministeriali che dettino i criteri per quella categoria di rifiuti. Leggiamo, allora, insieme, questo art. 9 *bis*, emanato nel 2008, che nel 2010 è stato richiamato nel (nuovo) art. 184 *ter* per prorogarne la validità temporale («continua ad applicarsi»).

Art. 9 bis, legge n. 210/2008

Altre misure urgenti di tutela ambientale

1. Allo scopo di fronteggiare il fenomeno dell'illecito abbandono di rifiuti e di evitare l'espandersi dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti sul territorio nazionale, si applicano le seguenti disposizioni dirette a superare, nell'immediato, le difficoltà riscontrate dagli operatori del settore del recupero dei rifiuti nell'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4:

a) fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 181 bis, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152¹¹, le caratteristiche dei materiali di cui al citato comma 2 si considerano altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 210 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59;

b) fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 195, comma 2, lettera s bis), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152¹², gli accordi e i contratti di programma in materia di rifiuti stipulati tra le amministrazioni pubbliche e i soggetti economici interessati o le associazioni di categoria rappresentative dei settori interessati prima della soppressione del comma 4 dell'articolo 181 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, operata dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, continuano ad avere efficacia, con le semplificazioni ivi previste, anche in deroga alle disposizioni della parte IV del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, purché nel rispetto delle norme comunitarie.

Già da questa prima lettura appare chiaro, in primo luogo, che le disposizioni dell'art. 9 *bis* che, ai sensi dell'art. 184 *ter*, comma 3, «continuano ad applicarsi» erano già «provvisorie», tanto è vero che per entrambe era prevista una scadenza: per la lett. a) la emanazione di un decreto ministeriale sulle caratteristiche delle materie prime secondarie e per la lett. b) la emanazione di un decreto ministeriale sulle *semplificazioni in materia di adempimenti amministrativi per la raccolta e il trasporto di specifiche tipologie di rifiuti destinati al recupero*. Tuttavia, queste scadenze originarie, con i relativi riferimenti normativi, sono state entrambe eliminate dal d.lgs. n. 205/2010 che, superando la problematica delle M.P.S., ha introdotto l'art. 184 *ter* sulla fine rifiuto, il quale, come abbiamo visto, le ha, tuttavia, (nuovamente) prorogate; fissando, questa volta, come

¹⁰ La successiva affermazione della sentenza relativa all'art. 117 della Costituzione, che riserverebbe solo allo Stato questa competenza, appare, quindi, solo un argomento aggiuntivo, condivisibile o meno. A nostro avviso, quel che conta ed è decisivo è la chiarissima lettera della legge.

¹¹ Si tratta dell'articolo su M.P.S., abrogato da d.lgs. n. 205/2010.

¹² La lett. s bis) è stata abrogata e sostituita da d.lgs. n. 205/2010.

termine per la scadenza, la emanazione dei futuri decreti ministeriali in materia di *EoW*.

Trattasi di disposizioni, quindi, la cui *ratio* evidente comune era di «salvare» l'esistente (*al dicembre 2008 quando fu emanata la legge n. 210*) fino alla emanazione dei nuovi e futuri decreti sulle M.P.S. Ciò risulta di tutta evidenza se si considera che la lett. *a*) – e all'epoca non poteva essere altrimenti – fa riferimento alle *caratteristiche dei materiali di cui al comma 2 dell'art. 181 bis* sulle M.P.S., che oggi risulta abrogato; e pertanto, anche con la migliore buona volontà, non è certamente una disposizione che possa essere applicata in via generale dopo tale abrogazione, per il futuro.

E, se ce ne fosse bisogno, una conferma ancora più evidente viene dalla lettura della lett. *b*), la quale limita espressamente gli accordi e i contratti di programma oggetto della proroga a quelli stipulati *prima della soppressione del comma 4 dell'art. 181 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, operata dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4*. In altri termini, nel 2008 il legislatore, pur consapevole che le autorizzazioni e gli accordi di programma *rilasciate o stipulati* in base alla normativa precedente la introduzione dell'art. 181 *bis* potevano essere non conformi ai requisiti richiesti dalla nuova disciplina sulle M.P.S., li ha voluti, pur se provvisoriamente, «salvare» per evitare soluzioni di continuità suscettibili di provocare notevoli problemi economici ed occupazionali. E nel 2010, una volta abrogato l'art. 181 *bis* (e tutta la disciplina sulle MPS), ha prorogato tale «salvezza» («*continuano ad applicarsi*») con il nuovo art. 184 *ter*, comma 3, fino al momento in cui saranno emanati i decreti ministeriali sulla *EoW*. Ma, sia chiaro, sempre con riferimento ad autorizzazioni, accordi e contratti di programma già esistenti nel 2008 (e, quindi, basati sulla «vecchia» disciplina)¹³; senza nulla disporre in via generale per il futuro¹⁴.

Peraltro, è significativo notare che, in conclusione, i fautori della tesi opposta (incluso il Ministero dell'ambiente) ritengono che, in base alle norme transitorie sopra citate, «*risulterebbe un sistema gerarchico di definizione dei criteri di cessazione della qualifica di rifiuto così ordinato: i criteri previsti dai regolamenti europei prevalgono, nell'ambito del loro rispettivo campo di applicazione, sui criteri definiti con decreti ministeriali, laddove abbiano ad oggetto le stesse tipologie di rifiuti; i criteri definiti con decreti ministeriali prevalgono sui criteri che le Regioni, o gli enti da queste delegate, definiscono in fase di autorizzazione ordinaria di impianti di recupero dei rifiuti, sempre che i rispettivi decreti ministeriali abbiano ad oggetto le medesime tipologie di rifiuti. Residuerrebbe, infine, la competenza delle Regioni – o degli enti da queste delegati – a definire, in sede di rilascio dell'autorizzazione prevista agli artt. 208, 209 e 211 del Codice dell'ambiente, e quindi anche in regime di autorizzazione integrata ambientale, i criteri di cessazione della qualifica di rifiuto, previo riscontro della sussistenza delle condizioni indicate al comma 1 dell'art. 184 *ter*, rispetto a rifiuti che non sono stati oggetto di regolamentazione dei regolamenti comunitari o dei decreti ministeriali*»¹⁵. Dove, come è evidente, si fa inspiegabilmente diventare definitiva e rivolta al futuro una norma che è certamente provvisoria e rivolta al passato.

4. Le critiche sostanziali: l'economia circolare. Conclusioni. Fatte queste brevi precisazioni di tipo strettamente giuridico, occorre soffermarsi su due aspetti sostanziali delle critiche rivolte alla sentenza del Consiglio di Stato.

In esse, infatti, colpisce immediatamente la constatazione generale che, a prescindere dalla stretta problematica giuridica, l'argomento di merito più sviluppato consiste in un presupposto pienamente condivisibile: la questione *EoW* è di fondamentale importanza ai fini della tutela ambientale, incentivando

¹³ In questo senso, cfr. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2011, 169.

¹⁴ Di certo, su questa scelta ha influito anche la giurisprudenza della Suprema Corte in tema di M.P.S., la quale sin dal 2008 (Cass. Sez. III Pen. 30 settembre 2008, n. 41836, Castellano, rv. 241.504) aveva giustamente osservato che la «vecchia» disciplina regolamentare sul recupero con procedura semplificata in tanto poteva essere considerata applicabile in quanto non contrastante con le nuove disposizioni di legge sulle M.P.S. Infatti «*i requisiti delle materie prime secondarie sono attualmente fissati, con previsione diretta, dal d.lgs. n. 4/2008 e non devono più essere evinti per deduzione dalle prescrizioni del d.m. 5 febbraio 1998: ad essi deve adeguarsi l'emanando decreto ministeriale previsto dal comma 2 dello stesso art. 181 bis e sempre essi devono essere utilizzati quali criteri di riferimento per individuare quali possano essere considerate "materie prime secondarie", in via transitoria (art. 181 bis, comma 3), tra le numerose tipologie di materiali previste dal d.m. 5 febbraio 1998 (e dall'altra normativa secondaria vigente per i rifiuti pericolosi in genere e specificamente per i rifiuti pericolosi provenienti dalle navi)*». Affermazione che, ovviamente, vale anche, *mutatis mutandis*, per il nuovo art. 184 *ter* che ha sostituito il vecchio art. 181 *bis*. Proprio per evitare questo vaglio, quindi, si è sancita (e prorogata), per legge, la compatibilità con la nuova disciplina dei provvedimenti emanati fino al 2008.

¹⁵ SCALIA, *op. loc. cit.*

il recupero di rifiuti e scoraggiando quindi il ricorso alla discarica e allo smaltimento bruto, in totale armonia con i principi comunitari sulle priorità per la gestione dei rifiuti e con la c.d. «*economia circolare*». Trattasi di argomentazione del tutto esatta; anzi di una evidenza tale da far ritenere assolutamente superflue le tante pagine che sono state scritte in proposito.

Quello che, invece, è sbagliato e strumentale è l'uso che ne viene fatto.

In realtà, infatti, il contrasto non riguarda affatto chi vuole e chi non vuole incentivare il recupero di rifiuti (su cui siamo d'accordo tutti, incluso il Consiglio di Stato) ma chi ammette e chi nega la possibilità per le Regioni di decidere caso per caso, in assenza di decreti ministeriali, i criteri per stabilire, in sede di rilascio di autorizzazione, la fine della cessazione di uno specifico rifiuto dopo un processo di recupero.

E siamo, così, arrivati al nocciolo del problema che, a nostro sommo avviso, non è il soggetto competente ad emanare questi criteri – indicato in modo chiarissimo dalla legge italiana nel Ministero dell'ambiente e non nelle Regioni – ma l'assurdo vuoto normativo in tema di *EoW* provocato dalla inadempienza, che si protrae, ormai, da ben otto anni, verso questo obbligo, da parte del Ministero dell'ambiente.

Se oggi, infatti, stiamo correndo il pericolo, giustamente paventato, di scoraggiare il recupero e di far aumentare la illegalità in quanto per alcuni rifiuti mancano i criteri specifici per definirne la cessazione, la colpa è esclusivamente del Ministero dell'ambiente che in otto anni non ha ritenuto, con una sola eccezione, di emanare i criteri attuativi che gli competevano (e gli competono) per legge. Ed anzi, ha tentato, dopo sei anni di inadempienza, di eludere le sue responsabilità con una «nota» del 2016 in cui – arrogandosi il compito, non suo, di interpretare la legge (peraltro chiarissima in senso contrario) –, ha scaricato la problematica sulle Regioni; meritandosi in pieno il severo commento del Consiglio di Stato il quale, in proposito ha giustamente osservato che «*non possono assumere rilevanza eventuali diverse considerazioni desumibili da circolari emanate dal Ministero dell'ambiente, cui compete, più propriamente, l'esercizio del potere regolamentare in materia*»¹⁶.

A questo punto ciò che stupisce veramente è l'assenza totale di qualsiasi accenno critico¹⁷ a questo inqualificabile comportamento del Ministero da parte di quella dottrina che attribuisce, invece, la responsabilità di questa vergognosa e pericolosa situazione al Consiglio di Stato, il quale, in verità, come abbiamo visto, si è solo limitato a fare il suo dovere, applicando la chiarissima lettera della legge.

Ciò premesso, sempre per evitare ripetizioni ed andare alla sostanza del problema, si deve porre una seconda (e ultima) questione di merito.

Prescindiamo pure dal chiaro dettato della legge e facciamo conto che le Regioni siano legittimate ad indicare, caso per caso, i criteri per definire la cessazione della qualifica di un rifiuto. Oppure, facciamo conto che, come qualcuno auspica, intervenga una modifica dell'art. 183 *ter* in tal senso.

Sarebbe questa la soluzione più conveniente per la tutela dell'ambiente?

In proposito, in dottrina si è acutamente evidenziato che: «*ci saranno forse Regioni a diverse velocità? Si avvererà un federalismo autorizzativo dove le Regioni, di fronte alle richieste dei privati, diversamente si appropceranno e decideranno?*»

¹⁶ In proposito, per approfondimenti, si rinvia ad AMENDOLA, *Fine rifiuto (EoW) caso per caso: questa volta il Ministero dell'ambiente ha esagerato*, in www.industriambiente.it, dicembre 2016 e in www.lexambiente.it, 13 gennaio 2017, dove, tra l'altro, così concludevamo: «*Non vorremmo essere poco rispettosi, ma, francamente, ci pare che questa volta il Ministero dell'ambiente abbia veramente esagerato. Non solo legge l'art. 9 bis, chiaramente, come abbiamo visto, rivolto a "salvare" il passato, come se fosse una norma transitoria in deroga per il futuro ma addirittura aggiunge, di sua iniziativa, che la disciplina transitoria stabilita per l'EoW dal comma 3 dell'art. 184 ter, poiché richiama i "vecchi" decreti sul recupero con procedura semplificata, riguarda solo i casi di recupero previsti da questi decreti mentre, per il recupero non da essi previsto, si applicherebbe l'art. 214, comma 7. In tal modo, non solo aggiunge, del tutto arbitrariamente, nel comma 3 dell'art. 184 ter (che prevede solo i "vecchi" decreti), anche l'art. 214, comma 7, ma soprattutto sembra non volere capire che il richiamo a questi "vecchi" decreti ministeriali sul recupero con procedura semplificata è limitato solo al loro contenuto precettivo; nel senso che, in attesa dei nuovi decreti (prima sulle M.P.S., oggi) sull'EoW, il legislatore, ritiene utilizzabili solo i criteri stabiliti negli unici decreti ministeriali già esistenti; che sono, appunto, i "vecchi" decreti sul recupero con procedura semplificata. Anche perché solo così risultano rispettati i commi 1 e 2 dell'art. 184 ter che, come abbiamo visto, richiedono criteri comunitari ovvero criteri dettati dal Ministero dell'ambiente per specifiche tipologie di rifiuto e non ammettono affatto deroghe per singoli casi.*»

¹⁷ Anzi, vi è totale ed entusiastica approvazione verso l'operato (?) del Ministero.

Se, ad esempio, la Provincia autonoma di Bolzano, stabilirà – interpretando specifiche norme tecniche, magari in voga in altro Stato UE, es. Austria o Germania – che un certo rifiuto possa diventare EoW, che succederà nella limitrofa Provincia di Trento? Si giungerà forse (contro i principi della libera circolazione di merci e del mercato) a stabilire che l'utilizzo dell'EoW possa avvenire confinata nella realtà provinciale? Oppure, si avrà un EoW casistico, cioè valevole per tutti?»¹⁸.

Ma allora, non sarebbe più conveniente per la tutela dell'ambiente (e per evitare disparità territoriali) avere, come oggi prescrive la legge italiana vigente, criteri unici ed identici per le varie categorie di rifiuti a livello nazionale, rivedendo al più presto i «vecchi» decreti ministeriali oggi transitoriamente applicabili, ed emanando in fretta quelli per le categorie di rifiuti da essi non contemplati; indicando così, per ogni categoria, alcuni punti fermi, validi a livello nazionale, onde evitare improprie ed interessate liberalizzazioni *ad personam* in sede locale?¹⁹.

Questo, peraltro, sembra essere proprio il motivo sostanziale in base al quale il Consiglio di Stato ritiene che la direttiva UE non riconosce il potere di valutazione «caso per caso» ad enti e/o organizzazioni interne allo Stato, ma solo allo Stato medesimo, *«posto che la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all'intero territorio di uno Stato membro»*.

In conclusione, al di là delle dissertazioni strettamente giuridiche, mi sembra che, se siamo tutti d'accordo sulla (pericolosa) absurdità della attuale situazione italiana e se siamo tutti d'accordo che l'obiettivo da perseguire è la massima tutela ambientale, favorendo, con una disciplina uguale per tutti, un recupero di rifiuti vero, completo ed innocuo, il dibattito sull'EoW dovrebbe mirare al vero cuore del problema e cioè come raggiungere questo obiettivo, evitando di utilizzare l'importante concetto di «economia circolare» per legittimare una confusione ed una frammentazione che rischia di sottrarre sostanze e oggetti che sono ancora rifiuti ai relativi obblighi comunitari.

Il resto è contorno. Incluso il falso problema, tutto italiano, delle competenze secondo cui tutti sono competenti al momento del potere e tutti sono incompetenti al momento delle responsabilità.

Gianfranco Amendola

¹⁸ PIEROBON, *Fuori dal nichilismo con l'EoW?*, in www.lexambiente.it, 4 agosto 2016.

¹⁹ Tutti i magistrati che si sono occupati (come chi scrive) o si occupano (in servizio) di reati ambientali sanno bene che una delle strade preferite dalla ecomafia è proprio quella di far figurare - approfittando della carenza di controlli o, talvolta, con il ricorso alla corruzione - falsi recuperi di rifiuti. Rimediando poi, se necessario, con qualche opportuno incendio di impianto che distrugge tutto.