

Video forum AIAS

Breve panoramica introduttiva sulle modifiche normative in tema di gestione dei rifiuti: il d.lgs. 116 del 2020

Avv. Prof. Angelo Merlin (angelo.merlin@unive.it)

26 Ottobre 2020

Indice dell'intervento



1. Linee generali del provvedimento
2. I rifiuti urbani e il legame con le attività «non domestiche» (in vigore dal 1.1.2021)
3. *End of waste*: esclusa dalle operazioni di recupero la «preparazione per il riutilizzo»
4. Il deposito temporaneo prima della raccolta: nuova definizione e integrazioni sul luogo di produzione
5. «La responsabilità» in ordine alla gestione dei rifiuti
6. La classificazione dei rifiuti

1. Linee generali del provvedimento



- Il decreto legislativo **3 settembre 2020, n. 116**, entrato in vigore il **26 Settembre 2020**, ha modificato (per la 136esima volta !) il d.lgs. 152/2006 al fine di recepire le disposizioni della Direttiva (UE) del 2018/851 relativa ai rifiuti e la Direttiva (UE) 2018/852 relativa ai rifiuti, imballaggi e rifiuti da imballaggio
- L'attuazione, nel nostro ordinamento, delle direttive UE appartenenti al c.d. «pacchetto» sull'economia circolare includono anche:
 1. Il decreto legislativo **3 settembre 2020, n.118**, attuativo della direttiva (UE) 2018/849 relativa a pile e accumulatori, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (in vigore dal 27 settembre 2020)
 2. Il decreto legislativo **3 settembre 2020, n. 119**, attuativo della direttiva (UE) 2018/849 relativa ai veicoli fuori uso (in vigore dal 27 settembre 2020)
 3. Il decreto legislativo **3 settembre 2020, n. 121**, attuativo della direttiva (UE) 2018/850 relativa alle discariche di rifiuti (in vigore dal 29 settembre 2020)

1. ...(segue)...



- Il d.lgs. n. **116/2020** interviene su diversi aspetti della gestione dei rifiuti con misure che:
 1. prevedono obblighi immediati (introduzione e modifica di alcune definizioni, deposito temporaneo di rifiuti, la responsabilità del produttore, il sistema di tracciabilità dei rifiuti, i c.d. adempimenti amministrativi, il trasporto intermodale e le sanzioni amministrative)
 2. prevedono disposizioni che entreranno in vigore successivamente al Settembre 2020 (es. la nuova definizione di rifiuti urbani che entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2021)
 3. per essere operative avranno la necessità dell'emanazione di successivi decreti attuativi (es. sulla corretta attribuzione dei codici dei rifiuti e delle caratteristiche di pericolo)

2. I rifiuti urbani e il legame con le attività «*non domestiche*» (in vigore dal 1.1.2021)



- Viene introdotta, all'art. 183, la definizione di «**rifiuti urbani**» (nel testo previgente erano definiti solo ai fini della loro classificazione). Quanto previsto dall'art. 183 comma 1° lett. b)-*ter* va coordinato con le lettere b-*quinqüies* e b-*sexies* nonché con gli allegati L-*quater* e L- *quinqüies* e con il novellato art. 198. La lettura coordinata delle seguenti disposizioni (in vigore dal 1.1.2021) è la seguente:
 1. Viene soppresso il riferimento alla categoria dei «*rifiuti assimilati*» e, quindi, i comuni concorrono alla **sola** gestione dei rifiuti urbani;
 2. I rifiuti individuati nell'allegato L-*quater* (es. imballaggi in legno non pericolosi) prodotti dalle attività elencate nell'allegato L-*quinqüies* (es. prodotti da una attività artigianale di elettricista) sono urbani e come tali vanno trattati a meno che l'attività «non domestica» li conferisca al di fuori del servizio pubblico, previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione del soggetto che effettua l'attività di recupero (rimanendo quindi esclusa la corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti)
 3. Sono sempre speciali i rifiuti prodotti da attività diverse da quelle elencate nell'allegato L-*quinqüies* (ad es. rifiuti provenienti da attività di produzione industriale)

3. *End of waste*: esclusa dalle operazioni di recupero la «preparazione per il riutilizzo»

- Un rifiuto cessa di essere tale («*end of waste*»), fuoriuscendo dall'ambito applicativo della disciplina in materia di gestione dei rifiuti, qualora sia sottoposto ad una operazione di **recupero** incluso il **riciclaggio**. L'art. 184-ter elimina la possibilità che la cessazione di rifiuto derivi anche da una operazione di «*preparazione per il riutilizzo*»
- Quindi, la «*preparazione per il riutilizzo*» (definita come «*tutte quelle operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento*»), rimane una operazione su un rifiuto e necessita di apposita autorizzazione che può: (1) essere ricompresa all'interno di una AIA o (2) tramite apposito regime semplificato, introdotto con il nuovo articolo 214-ter, mediante una segnalazione certificata di inizio di attività ai sensi dell'art. 19 della L. 241/1990
- Restano inalterate le 4 condizioni previste dall'art. 184-ter per considerare la cessazione della qualifica di rifiuto
- Chi utilizza od immette sul mercato per la prima volta un «EoW» deve provvedere affinché lo stesso soddisfi anche i requisiti richiesti dai regolamenti «CLP» e «REACH»

4. Il deposito temporaneo prima della raccolta: nuova definizione e integrazioni sul luogo di produzione



- L'istituto del deposito temporaneo realizzato dal produttore, nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, con il rispetto dei limiti quantitativi, temporali e modali previsti dalla lett. *bb*) dell'art. 183, ha subito – nel primo periodo dell'emergenza sanitaria – una modifica ai sensi dell'art. 113-*bis* della L. 27/2020 («*Cura Italia*») nelle quantità (doppie) e nei limiti temporali (18 mesi) per poi tornare alla versione «originaria» ai sensi dell'art. 228-*bis* della L. 77/2020 («*Decreto Rilancio*»)
- Il d.lgs. 116/2020, sostituendo la lettera *bb*) dell'art.183 ed introducendo il novello art. 185-*bis*, ridefinisce il deposito temporaneo «prima della raccolta» **confermando tutte le precedenti condizioni quantitative, temporali e modal** (il rispetto delle condizioni esonera dal possesso dell'autorizzazione) con due importanti integrazioni:
 1. Nel caso di produttori soggetti alla nuova disciplina della c.d. «responsabilità estesa», anche di tipo volontario, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita;
 2. Nel caso di rifiuti da costruzione e demolizione, nonché per le filiere di rifiuti per le quali vi sia una specifica disposizione di legge, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei rispettivi prodotti

5. La «responsabilità» in ordine alla gestione dei rifiuti



- Il classico principio della responsabilità «*condivisa*» viene ridefinito dal comma 4° del novello art. 188: «*la consegna dei rifiuti, ai fini del trattamento, dal produttore iniziale o dal detentore ad un intermediario, commerciante, ente o impresa che effettua operazioni di trattamento, soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti pubblico o privato, **non costituisce esclusione automatica della responsabilità**, rispetto alle operazioni di effettivo recupero o smaltimento*»
- Recentemente la Suprema Corte di Cassazione ha affermato che il sistema (già nella precedente formulazione) «*costituisce una sommatoria di posizioni, in quanto volto ad escludere ogni possibilità di trasferimento a terzi dei propri obblighi da parte di ciascun soggetto coinvolto nella gestione dei rifiuti*» (Cfr. Cass.pen. Sez. III, sentenza 5912/2020). Il tema da approfondire riguarda quali controlli effettuare oltre a quelli tipicamente formali
- Il nuovo art. 188 prevede che i produttori possano essere ritenuti responsabili anche quando pongono in essere comportamenti «*in concorso*»; es: «*materiali e psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti*» (Cfr. Cass.pen., Sez.III, sentenza 6420/2008)

5. ...(segue)...

- Viene introdotto un nuovo adempimento a carico di coloro che conferiranno rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento (**D13**), ricondizionamento (**D14**) e deposito preliminare (**D15**): dovranno ricevere, oltre al FIR, anche una «**attestazione di avvenuto smaltimento**» sottoscritta dal titolare dell'impianto da cui risultino, almeno, i dati dell'impianto e del titolare, la quantità dei rifiuti trattati e la tipologia di operazione di smaltimento effettuata
- Adempimento che si applicherà sino alla data di entrata in vigore di un apposito decreto ministeriale in materia di tracciabilità dei rifiuti
- L'attestazione dovrà essere emessa **solo per alcuna possibili destinazione di un rifiuto** (D13, D14, D15) lasciando per tutte le altre attività (da R1 a R13 e da D1 a D12) la disciplina del ricevimento della quarta copia del FIR controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro 3 mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore (con la possibilità di invio della quarta copia a mezzo PEC a patto che il trasportatore ne conservi l'originale)

6. La classificazione dei rifiuti

- Nel novellato art. 184 è stata inserita la previsione secondo cui «*la corretta attribuzione dei Codici dei rifiuti e delle caratteristiche di pericolo dovrà essere effettuata dal produttore sulla base delle Linee guida redatte, entro il 31 dicembre 2020 dal SNPA ed **approvate con decreto dal MATTM***»
- Il SNPA aveva già approvato delle proprie Linee guida (con valenza d'indirizzo solo per le agenzie e non nei confronti degli operatori) con Delibera n. 61 del 27.11.19 che ora **dovranno essere rimodulate e formalmente approvate** con apposito decreto ministeriale
- Le linee guida esistenti non forniscono indicazioni pratiche ed operative per supportare gli operatori del settore a classificare correttamente i rifiuti con voci a specchio (cioè di quei rifiuti in relazioni ai quali la pericolosità dipende dalle sostanze pericolose in essi contenute) soprattutto alla luce delle recenti interpretazioni della giurisprudenza
- Da oltre un decennio si discute animatamente su come trovare la presenza delle sostanze pericolose e soprattutto su quali trovare: tutte o solo alcune ?
- In dottrina si sono contrapposte due opposte tesi:

6. ...(*segue*)...

- 1° tesi “**della certezza**”: devono essere indagate tutte le componenti del rifiuto affinché, in percentuale, la somma algebrica delle porzioni analizzate copra una percentuale che, sommata a quella di concentrazione più bassa prevista per le sostanze pericolose (concentrazione uguale o maggiore alle 0,1%) raggiunga nel complesso il 100% della composizione del rifiuto analizzato
- 2° tesi “**della probabilità**”: è sufficiente prendere in considerazione la ricerca di tutte le sostanze pericolose considerate ubiquitarie, o comunque molto comuni, e di tutte le eventuali “**sostanze specifiche pertinenti**” con il processo di produzione del rifiuto
- Con ben tre ordinanze (adottate in data 21 luglio 2017, nr. 37460, 37461, 37462) la Terza Sezione della Corte di Cassazione ha proposto questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea che si è pronunciata con sentenza del 28.3.2019, Sez.X, C - 487/17 fornendo le seguenti informazioni che comunque valgono anche dopo la presente modifica normativa:

6. ...(*segue*)...

1. Spetta al detentore raccogliere le informazioni idonee a consentirgli di acquisire una conoscenza sufficiente della composizione del rifiuto, attraverso una precisa metodologia:
 - Informazioni sul processo chimico o sul processo di fabbricazione che generano rifiuti nonché sulle relative sostanze in ingresso e intermedie, inclusi i pareri di esperti
 - Informazioni fornite dal produttore originario della sostanza o dell'oggetto prima che questi diventassero rifiuti, ad es. schede di sicurezza, etichette del prodotto o schede di prodotto
 - La consultazione di banche dati sulle analisi dei rifiuti disponibili a livello di Stati membri
 - Campionamento ed analisi chimica dei rifiuti

6. ...(*segue*)...

2. Campionamento ed analisi debbono offrire garanzie di efficacia e rappresentatività; per questo possono essere utilizzati i metodi previsti dal Regolamento n. 440/2008 o qualsiasi altro metodo riconosciuto a livello internazionale
 3. Il detentore del rifiuto ha l'obbligo di ricercare le sostanze pericolose che possano **ragionevolmente** trovarsi nel rifiuto stesso (non si richiede di verificare l'assenza di tutte le sostanze pericolose presenti !)
 4. Il detentore che, dopo una attenta **valutazione dei rischi** che deve essere il più completa possibile tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, si trovi nell'**impossibilità pratica** di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo di questo rifiuto, lo deve classificare come rifiuto pericoloso
- Le Linee Guida dovrebbero, in questa nuova versione, definire la portata del termine «**ragionevolmente**» (ad es. dopo aver creato una banca dati nazionale che consenta di definire una «tabella» riportante il set di sostanze pericolose da ricercare nei rifiuti in uscita aventi codici a specchio)

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

