



Tra le urgenze gli STIR campani, i sacchetti per le merci e i materiali da riporto

RIFIUTI

Misure straordinarie: convertito il D.L. 2/2012

Tre essenzialmente le misure confermate della legge 24 marzo 2012, n. 28, di conversione del D.L. n. 2/2012. L'art. 1, riguarda i rifiuti provenienti dagli impianti di trattamento (STIR) campani, per il cui smaltimento extra-regionale viene previsto un «*principio di leale collaborazione*», mediante intesa tra la Regione Campania e la singola regione interessata, eliminando così l'intervento della Conferenza permanente Stato-Regioni. L'art. 2 è, invece, relativo ai sacchetti per l'asporto merci (*shopper*), per i quali viene introdotta un'ulteriore classificazione in merito ai "riutilizzabili". Quanto alle matrici materiali di riporto, la modifica contenuta nel comma 1 dell'art. 3, conferma come i riferimenti al "suolo" siano da intendere in relazione anche alle «*matrici materiali di riporto*». Molta è l'attesa, in questo senso, per la futura disciplina sulle terre e rocce da scavo, che sarà dettata dal decreto di attuazione previsto all'art. 49, D.L. n. 1/2012 (cosiddetto decreto "competitività").

- di **Federico Peres**, *B&P Avvocati*, Professore a contratto Diritto dell'Ambiente Ingegneria per l'Ambiente - Università di Padova

I rifiuti dagli STIR campani

La legge 24 marzo 2012, n. 28^[1], di conversione del D.L. n. 2/2012^[2], pur restando qua-

si interamente ancorata alle norme specifiche che erano state l'oggetto dell'intervento normativo del Governo, vi apporta significative modifiche^[3]. L'art. 1 riguarda i rifiuti provenienti dagli impianti di trattamento (STIR)

1) In Gazzetta Ufficiale del 24 marzo 2012, n. 71.

(segue)



campani, tema sul quale la giurisprudenza non è univoca. In particolare, il TAR Toscana (sentenza 20 gennaio 2011, n. 917), applicando quanto previsto dall'art. 184^[4], D.Lgs. n. 152/2006, e chiamato a pronunciarsi sulla qualificazione delle cosiddette "eco-balle", aveva qualificato questi rifiuti come speciali e, quindi, non soggetti al divieto di circolazione extraregionale di cui all'art. 182, comma 3; successivamente però, il TAR Lazio, sede di Roma (sentenza 12 maggio 2011, n. 1872) li qualificava come "urbani" e, come tali, sottoposti al divieto. Sotto questo punto di vista, l'intervento normativo non apporta particolari novità rispetto al testo del decreto, prevedendo, tuttavia, che lo smaltimento in altre regioni debba avvenire sulla base del «*principio di leale collaborazione*», mediante intesa tra la Regione Campania e la singola regione interessata, eliminando così l'intervento della Conferenza permanente Stato-Regioni^[5]. Altre modifiche riguardano le relazioni che il Ministero dell'Ambiente dovrà annualmente presentare alle Camere:

- una relazione riguarda l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione rifiuti (la cui adozione viene anticipata al 31 dicembre 2012);
- l'altra relazione, più generale, è relativa:
 - alla gestione dei rifiuti;
 - alla dotazione impiantistica;

- ai risultati conseguiti;
- alle eventuali criticità.

I sacchetti per l'asporto merci

L'art. 2 è relativo ai sacchetti per l'asporto merci (*shopper*); rispetto al D.L. n. 2/2012, le novità riguardano, innanzitutto, un'ulteriore classificazione dei sacchi cosiddetti "riutilizzabili" che vengono ora distinti tra quelli con:

- «*maniglia esterna*»: per questi il limite di spessore sarà di:
 - oltre 200 micron se destinati a *uso alimentare*;
 - 100 micron per *altri usi*;
- «*maniglia interna*»: per questi, in considerazione dell'uso, il limite di spessore sarà, rispettivamente di:
 - 100 micron;
 - 60 micron.

Viene differito di qualche mese (dal 31 luglio al 31 dicembre 2012) il termine per l'adozione di un decreto non regolamentare che dovrà definire le *eventuali* ulteriori caratteristiche tecniche dei sacchi e le modalità di informazione ai consumatori. La legge di conversione precisa, inoltre, che il decreto dovrà prevedere anche forme di promozione della riconversione degli impianti esistenti. La novità di maggior rilievo concerne il comma 3, introdotto per una finali-



I testi integrali delle leggi di conversione dei DD.LL. nn. 1-2/2012 sono disponibili nella sezione "Notizie normative" del sito

www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com

2) «Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale» (in Gazzetta Ufficiale del 25 gennaio 2012, n. 20). Per un commento al D.L. n. 2/2012 si veda, dello stesso Autore, Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale: novità su *shopper* e materiali di riporto in Ambiente&Sicurezza n. 3/2012.

3) *Le due sole novità - rispetto alle tre norme del D.L. n. 2/2012 - riguardano la possibilità, d'ora in poi, di integrare e modificare gli allegati in materia di rifiuti e bonifiche con decreto ministeriale e nuovi criteri e precisazioni per definire la pericolosità dei rifiuti (si veda, in questo numero, l'approfondimento a cura di Manuela Molinaro, a pag. 36). In realtà, il primo disegno di legge di conversione trasmesso dal Senato alla Camera (atto Senato 3111), integrava il decreto legge con diverse ulteriori disposizioni in materia, ad esempio, di «rifiuti di attività agricole e di materiali vegetali, agricoli e forestali, di trattamento di rifiuti tramite compostaggio aerobico e digestione anaerobica», ecc. Il testo non venne però approvato dalla Camera che ritornò ai soli tre articoli originari del decreto legge e ciò, probabilmente, per massima conformità a quanto previsto dalla recente sentenza della Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22, secondo la quale «risulta (...) in contrasto con l'articolo 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei» in quanto «la necessaria omogeneità del decreto legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione» e inoltre «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario (...)» è «imposta dallo stesso articolo 77, comma 2, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».*

4) Art. 184 D.Lgs. n. 152/2006: sono rifiuti speciali «i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti».

5) La modifica è stata inserita per la prima volta dalla VIII Commissione permanente della Camera poi approvata dalla Camera nella seduta del 15 marzo 2012 e, infine, dal Senato in seconda lettura nella seduta del 21 marzo 2012, n. 696.



tà diversa (il riutilizzo del materiale plastico)^[6] da quelle enunciate nella legge n. 296/2006^[7], posta all'origine del divieto. Il nuovo comma 3, infatti, dispone che «*per favorire il riutilizzo del materiale plastico proveniente dalle raccolte differenziate, i sacchi realizzati con polimeri non conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2022 devono contenere una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10% e del 30% per quelli ad uso alimentare*». Slitta, infine, dal 31 luglio 2012 al 31 dicembre 2013, il termine a partire dal quale la commercializzazione di sacchi non conformi sarà sottoposta a sanzioni amministrative pecuniarie. Tuttavia, a dubbi ancora irrisolti se ne aggiungono altri nuovi; in particolare, resta l'interrogativo relativo al fatto che i sacchi realizzati con plastica riciclata, nelle percentuali minime fissate dalla norma, possano essere anch'essi sottoposti ai limiti di spessore previsti dal comma 1; il dato letterale^[8], la sistematica della norma e la diversa finalità che è dichiaratamente posta alla base dell'incentivo previsto dal nuovo comma 3 sembrano indirizzare verso una risposta negativa.

Un altro quesito in sospeso, al di là del fatto che la norma non sembra essere in grado di eliminare le diverse perplessità che il divieto aveva destato presso la Commissione europea, in assenza di puntuali definizioni di legge, riguarda sicuramente cosa si intenda per sacchi:

- monouso;
- riutilizzabili;
- per uso alimentare.

6) Con questa nuova disposizione, il legislatore incentiva espressamente il recupero, nel rispetto dei fondamentali principi e obiettivi di derivazione comunitaria in materia di gestione dei rifiuti dettati, in particolare, dall'art. 179 e dall'art. 181, D.Lgs. n. 152/2006.

7) «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» (in S.O. n. 244 alla Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2006, n. 299).

8) La necessità di rispettare lo spessore è chiarita al comma 2 mediante l'inciso di apertura «Fermo restando quanto previsto al comma 1», inciso che però non compare nel terzo comma dedicato alla plastica da riciclo.

9) Il Comitato per la legislazione, nel parere reso durante i lavori alla Camera, ha evidenziato che «il decreto legge, all'articolo 3, comma 1, contiene una norma di interpretazione autentica dell'articolo 185, commi 1, lettere b) e c) e 4 del decreto legislativo n. 152 del 2006, con l'obiettivo di includere nei riferimenti al suolo ivi contenuti anche le «matrici materiali di riporto», delle quali è, tuttavia, proprio il comma 2 dell'articolo 3 a introdurre la definizione; con riferimento alla suddetta disposizione appare dubbio - anche in considerazione del fatto che l'oggetto dell'interpretazione autentica è definito dallo stesso articolo - il rispetto della prescrizione della circolare del presidente della Camera del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui «deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo». Nondimeno, nella seconda lettura al Senato, il relatore ha espresso forti perplessità in merito al testo licenziato dalla Camera, osservando che «all'articolo 3, la modifica effettuata in termini di bonifica dei siti inquinati e di gestione dei rifiuti e anche di trattamento del materiale di scavo, delle terre e rocce da scavo mi pare che porti ad una complicazione della normativa che - se interpretata in maniera rigida - può portare proprio a vanificare l'intendimento originario del Governo, che era quello di semplificare e agevolare la ripresa di molte importanti opere pubbliche sul territorio nazionale».

I materiali di riporto

Quanto alle matrici materiali di riporto, la modifica contenuta nel comma 1 dell'art. 3 (norma che si definisce, nella rubrica, di «interpretazione autentica») e che ha, pertanto, efficacia retroattiva) conferma quanto previsto dal D.L. n. 2/2012, vale a dire che all'art. 185, comma 1, lettere b) e c) e comma 4, i riferimenti al «suolo» si intendono come in relazione anche alle «matrici materiali di riporto» di cui all'allegato 2 al Titolo V della Parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 (sezione dedicata alla «rappresentazione dello stato di contaminazione del sottosuolo», dove le matrici considerate sono «suolo», «sottosuolo» e, appunto, «materiali di riporto»). La dichiarata natura interpretativa potrebbe, però, essere messa in discussione dal nuovo comma 2, che, se da un lato, chiarisce che per «matrici materiali di riporto» si intendono i materiali eterogenei («utilizzati per la realizzazione di riempimenti e rilevati, non assimilabili per caratteristiche geologiche e stratigrafiche ai terreni in situ, all'interno dei quali possono trovarsi materiali estranei»), dall'altro contiene un equivocabile riferimento (criticità evidenziata anche nel dibattito parlamentare)^[9] alla futura disciplina sulle **terre e rocce da scavo** che sarà dettata dal decreto di attuazione previsto all'art. 49, D.L. n. 1/2012. La situazione si complica con il comma 3 dove è previsto che, sino



all'entrata in vigore del citato decreto, «*le matrici materiali di riporto eventualmente presenti nel suolo di cui all'art. 185, commi 1, lettere b) e c) e 4 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, sono considerate sottoprodotti solo se ricorrono le condizioni di cui all'art. 184-bis del citato decreto legislativo n. 152/2006*». Come detto, la norma si definisce di «*interpretazione autentica*» e, in quanto tale, risulta essere applicabile retroattivamente^[10]; il fatto, tuttavia, che sia richiamato un decreto di futura emanazione e, sino a quella data, la nozione di sottoprodotto, potrebbe creare oggettive difficoltà anche nel caso in cui si intendesse, semplicemente, caratterizzare un sito per verificarne la potenziale contaminazione. In questa ipotesi, infatti, sarebbe impossibile verificare se i materiali di riporto presenti nel sito vi siano stati collocati, in epoca remota, nel rispetto delle condizioni dettate dal comma 2, posto che la nozione di «sottoprodotto» è entrata nell'ordinamento italiano solo nel 2006 (ciò vale, a maggior ragione, rispetto alle condizioni che verranno stabilite dal futuro decreto). Si può supporre che il legislatore, nel dettare le condizioni di cui ai commi 2 e 3, volesse riferirsi

esclusivamente alle future movimentazioni del materiale dentro o fuori dal sito e che, per una svista, sia andato a intaccare quello che era il chiaro disposto interpretativo di cui al comma 1 voluto dal D.L. n. 2/2012. Anche se così fosse, resterebbero alcuni dubbi posto che si andrebbe, comunque, a creare un'illogica disparità con la matrice «suolo» alla quale la matrice «materiale di riporto» si intende riferita. Non a caso, il «suolo», non contaminato e riutilizzato *in situ* ai fini edilizi, è escluso dalla disciplina sui rifiuti, mentre il «materiale di riporto», per essere escluso, pur essendo un concetto ricompreso in quello di «suolo», dovrebbe soddisfare una serie di condizioni aggiuntive. Critico resta, infine, anche il caso di riutilizzo del «materiale» fuori dal sito; ci si chiede se il richiamo al «solo» art. 184-bis consenta di risolvere la difficile coesistenza con la disciplina di cui all'art. 186^[11], la cui abrogazione è prevista con l'entrata in vigore del decreto^[12]. In ultima analisi, se l'obiettivo, dichiarato nelle premesse al decreto legge, era quello di «*offrire maggiori certezze agli operatori*», è davvero difficile cogliere nella legge di conversione un contributo in questo senso. ●

10) Si ha «interpretazione autentica» quando il legislatore, preso atto che un testo normativo (soprattutto quando è ambiguo o tecnicamente mal formulato) può ricevere varie e talvolta contrastanti interpretazioni, interviene per chiarire e precisare con legge (o, come in questo caso, con atto a essa equiparato) il significato del testo, vincolando in questo modo gli interpreti non solo a non attribuirgliene uno diverso ma anche ad applicarlo, con il significato determinato, retroattivamente, vale a dire sin dal momento della sua formulazione (tranne che, trattandosi di una legge penale, l'interpretazione del legislatore sia la più sfavorevole al reo). Così, *Temistocle Martines*, *Diritto Costituzionale*, p. 124; si veda anche, *Paolo Barile, Enzo Cheli, Stefano Grassi*, *Istituzioni di diritto pubblico*, p. 61; *Costantino Mortati*, *Istituzioni di diritto pubblico*, p. 339. In giurisprudenza, si veda *Consiglio di Stato, ad. plen.*, 24 maggio 2011, n. 9: «richiamato che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica con l'effetto proprio della vincolatività retroattiva (...) conformemente a quanto ritenuto dalla Corte costituzionale con sentenza 11 giugno 2010, n. 209, il primo, fondamentale presupposto perché una norma sia qualificabile di interpretazione autentica è che il significato della norma interpretata con essa scelto «rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore»; sul presupposto, evidentemente, che la disposizione interpretata presenti una obiettiva incertezza sul significato normativo che ne può scaturire, con la possibilità di più di un significato non incompatibile con la lettera e la «ratio» della disposizione stessa, e che tra questi significati rientri ragionevolmente quello ritenuto autentico».

11) In materia di terre e rocce da scavo, sul rapporto tra la disciplina di cui all'art. 184-bis e quella specificamente dettata dall'art. 186, si veda *Luciano Butti*, *Le terre e rocce da scavo secondo la nuova disciplina: i rapporti con i sottoprodotti in Ambiente&Sicurezza n. 15/2011*.

12) Prevista dall'art. 49 del D.L. 24/1/2012 n. 1 convertito dalla legge 24/3/2012, n. 27 (GU 24/03/2012, n. 71) a mente del quale «1. L'utilizzo delle terre e rocce da scavo è regolamentato con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti. 1-bis. Il decreto di cui al comma precedente, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, stabilisce le condizioni alle quali le terre e rocce da scavo sono considerate sottoprodotti ai sensi dell'articolo 184-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006. 1-ter. All'art. 39, comma 4, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all'articolo 49 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, è abrogato l'articolo 186».