

RASSEGNA  
DI DIRITTO CIVILE

XLI

2, 2020



**Edizioni Scientifiche Italiane**



Rassegna di diritto civile, pubblicazione trimestrale diretta da Pietro Perlingieri edita con la collaborazione scientifica della Scuola di Specializzazione in Diritto Civile dell'Università di Camerino e del Dipartimento di Scienze Politiche «Jean Monnet» dell'Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli».

**Comitato scientifico internazionale:** Christian Baldus, David Carrelli, Aurelia Colombi Ciacchi, José Ramon de Verda y Beamonte, Luiz Edson Fachin, Benedicte Fauvarque-Cosson, Martin Gebauer, Cecilia Gómez-Salvago Sánchez, Gábor Hamza, Erik Jayme, Peter Kindler, Michael Lehman, Agustín Luna Serrano, Juan Antonio Moreno Martínez, Otto Pferssman, Raphael Porrata Doria, Peter Krebs, Martin Schmidt-Kessel, Matthias Storme, Gustavo Tepedino, Verica Trstenjak, Sjef van Erp, Stefan Vogenauer, Christiane Wendehorst, Simon Whittaker, Herbert Zech, Lihong Zhang, Fryderyk Zoll.

**Comitato scientifico nazionale:** Marco Angelone, Guido Biscontini, Ciro Caccavale, Ernesto Capobianco, Gabriele Carapezza Figlia, Francesca Carimini, Achille Antonio Carrabba, Felice Casucci, Enrico Caterini, Nicola Cipriani, Giovanna Chiappetta, Cristiano Cicero, Maria Antonia Ciocia, Oriana Clarizia, Maria Vittoria Cozzi, Camilla Crea, Fabrizio Criscuolo, Paola D'Addino, Maria Cristina De Cicco, Carlo d'Alessandro, Marcello D'Ambrosio, Alberto De Franceschi, Francesca Dell'Anna Misurale, Alessio Di Amato, Lucia Di Costanzo, Luca Di Nella, Raffaele Di Raimo, Daniela Di Sabato, Valerio Donato, Alessia Fachechi, Vincenzo Farina, Rocco Favale, Tommaso Febbrajo, Andrea Federico, Pasquale Femia, Vincenzo Ferrari, Gaetano Roberto Filograno, Antonio Flamini, Manolita Francesca, Giampaolo Frezza, Marco Galli, Marialuisa Gambini, Erika Giorgini, Stefania Giova, Ugo Grassi, Biagio Grasso, Mariassunta Imbrenda, Emanuele Indraccolo, Sara Landini, Anna Lasso, Federica Lazzairelli, Andrea Lepore, Olga Lombardi, Loris Lonardo, Francesco Longobucco, Filippo Maisto, Anna Malomo, Daniele Mantucci, Gabriele Marinaro, Barbara Marucci, Marcello Mazzuca, Lorenzo Mezzasoma, Emanuela Migliacco, Enrico Minervini, Caterina Miraglia, Roberta Mongillo, Salvatore Monticelli, Anna Carla Nazzaro, Rosanna Pane, Fabrizio Panza, Ferdinando Parente, Mauro Pennasilico, Carolina Perlingieri, Giovanni Perlingieri, Raffaele Picaro, Stefano Polidori, Maria Porcelli, Antonino Procida Mirabelli di Lauro, Francesco Prosperi, Vincenzo Putorti, Adelaide Quaranta, Giuseppe Recinto, Francesco Rizzo, Vito Rizzo, Geremia Romano, Francesco Rossi, Lucia Ruggeri, Francesco Ruscello, Domenico Russo, Tommaso Vito Russo, Francesco Sbordone, Maddalena Semeraro, Serena Serravalle, Salvatore Sica, Pasquale Stanzone, Laura Tafaro, Ignazio Tardia, Antonella Tartaglia Polcini, Giovanni Tatarano, Marco Tatarano, Maria Chiara Tatarano, Francesco Torchia, Bruno Troisi, Loredana Tullio, Maria Antonietta Urciuoli, Daniela Valentino, Camillo Verde, Vincenzo Verdicchio, Aquila Vilella, Pietro Virgadamo, Francesco Giacomo Viterbo, Rodolfo Vitolo, Fabrizio Volpe.

**Comitato editoriale:** Benedetta Manfredonia e Marco Angelone (Caporedattori), Erica Adamo, Arianna Alpini, Giovanni Berti de Marinis, Stefano Deplano, Marco Farina, Andrea Maria Garofalo, Giuseppe Garofalo, Chiara Ghionni Crivelli Visconti, Francesco La Fata, Pasquale Laghi, Roberta Landi, Isabella Martone, Carlo Mignone, Maria Rita Nuccio, Tiziana Perillo, Carla Pernice, Luca Ettore Perriello, Carlo Petta, Serena Persia, Immacolata Prisco, Francesco Quarta, Talita Rossi, Valerio Rotondo, Irma Sasso, Marco Tanzillo, Angela Vivarelli, Anna Chiara Zanuzzi, Mariacristina Zarro, Sara Zuccarino.

Redazione Edizioni Scientifiche Italiane: Barbara Abatino.

Responsabili della valutazione: Giovanni Perlingieri e Mauro Pennasilico.

I lavori pubblicati in questo numero sono di: ARIANNA ALPINI, ass. dir. priv. univ. Macerata; MARCO ANGELONE, ord. dir. priv. univ. Chieti-Pescara «G. d'Annunzio»; CIRO CACCAVALE, ass. dir. priv. univ. Napoli «Parthenope»; RAFFAELE CAPRIOLI, già ord. dir. priv. univ. Napoli «Federico II»; GABRIELLA CAZZETTA, dott. ricerca univ. Sannio di Benevento; CRISTIANO CICERO, ord. dir. priv. univ. Cagliari; ANTONIO CILENTO, ass. dir. priv. univ. Napoli «Parthenope»; ANNALISA COCCO, dott. ricerca univ. Molise; ENRICO DAMIANI, ord. dir. priv. univ. Macerata; GAETANO ROBERTO FILOGRANO, ass. dir. priv. univ. Bari «Aldo Moro»; GIAMPAOLO FREZZA, ord. dir. priv. univ. Roma «Lumsa»; FRANCESCO LONGOBUCCO, ass. dir. priv. univ. Roma «Tre»; FILIPPO MAISTO, ord. dir. priv. univ. Calabria; SALVATORE MONTICELLI, ord. dir. priv. univ. Foggia; ANNA CARLA NAZZARO, ord. dir. priv. univ. Firenze; PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF, emerito dir. civ. univ. Heidelberg; ANTONIO PANICHELLA, dottorando

univ. Sannio di Benevento; TIZIANA PERILLO, dottoranda univ. Bari «Aldo Moro»; PIETRO PERLINGIERI, emerito dir. civ. univ. Sannio di Benevento; PIETRO VIRGADAMO, ass. dir. priv. univ. Roma «Lumsa».

### **Criteria di valutazione e di selezione dei contributi pubblicati**

La *Rassegna di diritto civile* subordina la pubblicazione di ogni scritto a una procedura di referaggio che garantisce l'anonimato dell'Autore e dei singoli revisori (c.d. *double blind peer-review*), nonché l'obiettività e la ponderatezza del giudizio grazie a una scheda che, oltre a esplicitare i criteri di valutazione, consente ai revisori di motivare il giudizio e di segnalare eventuali miglioramenti da apportare all'elaborato. A tal fine la Direzione potrà avvalersi di uno o più Responsabili della valutazione, i quali disgiuntamente sottopongono il contributo ad almeno due componenti del Comitato esterno di valutazione e/o ad altri *referee* esterni scelti tra Studiosi (italiani o stranieri) affiliati ad Università ed Enti o Istituti di ricerca ovvero tra alti esperti provenienti da Istituzioni di comprovata qualificazione e prestigio, in ragione della loro autorevolezza, della competenza specifica richiesta e dell'eventuale natura interdisciplinare del contributo. I *referee* ricevono l'elaborato da valutare senza l'indicazione dell'Autore; all'Autore non viene comunicata l'identità dei *referee*. Il giudizio motivato potrà essere positivo (pubblicabilità); positivo con riserva, ossia con l'indicazione della necessità di apportare modifiche o aggiunte (pubblicabilità condizionata); negativo (non pubblicabilità). Esso sarà trasmesso alla Direzione che, direttamente o tramite un Responsabile della valutazione, provvederà a comunicarlo all'Autore, sempre garantendo l'anonimato dei *referee*. I contributi giudicati meritevoli possono essere oggetto di pubblicazione nella Rivista in base all'insindacabile valutazione della Direzione. Qualora i *referee* esprimano un giudizio positivo con riserva, la Direzione, con la supervisione dei Responsabili della valutazione, autorizza la pubblicazione soltanto a seguito dell'adeguamento del contributo, assumendosi la responsabilità della verifica. Nell'ipotesi di valutazioni contrastanti dei *referee* sarà la Direzione a decidere circa la pubblicazione del contributo, anche affidando l'ulteriore valutazione a terzi. La Direzione può assumere la responsabilità delle pubblicazioni di studi provenienti da autori, stranieri o italiani, di consolidata esperienza e prestigio tali che la presenza del loro contributo si possa reputare di per sé ragione di lustro per la Rivista.

L'accettazione di un lavoro ai fini della pubblicazione implica il vincolo per l'Autore a non pubblicarlo altrove o a non pubblicare parti di esso in altra rivista o in Banche dati senza il consenso scritto della Direzione e dell'Editore secondo le modalità concordate con l'Editore stesso.

Le medesime regole valgono anche per i *Quaderni della Rassegna di diritto civile*, sì che il Comitato esterno di valutazione e/o i *referee* esterni sopra citati saranno investiti della valutazione dei lavori inviati alla Direzione.

**Comitato esterno di valutazione:** Francesco Alcaro, Giuseppe Amadio, Tommaso Auletta, Angelo Barba, Vincenzo Barba, Cesare Massimo Bianca, Fernando Bocchini, Francesco Donato Busnelli, Roberto Calvo, Raffaele Caprioli, Ugo Carnevali, Donato Carusi, Raffaele Caterina, Ernesto Cesaro, Alessandro Ciatti Càimi, Cristiano Cicero, Nicola Cipriani, Giorgio Collura, Giuseppe Conte, Andrea D'Angelo, Giovanni De Cristofaro, Enrico Elio del Prato, Stefano Delle Monache, Francesco Di Giovanni, Angelo Federico, Gilda Ferrando, Giovanni Furguele, Enrico Gabrielli, Gianni Galli, Gregorio Gitti, Attilio Gorassini, Carlo Granelli, Michele Graziadei, Giuseppe Grisi, Francesco Macario, Francesco Macioce, Marcello Maggiolo, Maria Rosaria Marella, Gennaro Mariconda, Fabrizio Marinelli, Antonio Masi, Ugo Mattei, Marisa Meli, Daniela Memmo, Mauro Orlandi, Fabio Padovini, Stefano Pagliantini, Gianfranco Palermo, Massimo Paradiso, Giovanni Passagnoli, Enrico Quadri, Pietro Rescigno, Vincenzo Ricciuto, Liliana Rossi Carleo, Ugo Antonino Salanitro, Michele Sesta, Gianluca Sicchiero, Michele Tamponi, Chiara Tenella Sillani, Raffaele Tommasini, Mario Trimarchi, Francesco Venosta, Giuseppe Vettori, Gianroberto Villa, Paolo Zatti, Andrea Zoppini.

Registrazione presso il Tribunale di Benevento al n. 99 del 27 marzo 1980. Responsabile: Pietro Perlingieri. Spedizione in abbonamento postale art. 2 comma 20/b legge 662/96 filiale di Napoli. Copyright by Edizioni Scientifiche Italiane - Napoli.

## Indice del 2° numero

### SAGGI

- 389 ARIANNA ALPINI, La solidarietà è davvero un *mantra*? Precisazioni in tema di frazionamento giudiziale del credito
- 403 MARCO ANGELONE, Giudici e Autorità indipendenti: concorrenza e sinergia tra rimedi
- 425 CIRO CACCAVALE, Trasferimenti tra coniugi, privi di corrispettivo, e giustificazione causale
- 456 RAFFAELE CAPRIOLI, Il paradigma della “persona ragionevole” nell’interpretazione del regolamento negoziale
- 496 GABRIELLA CAZZETTA, Autonomia privata e autorità nei procedimenti di regolazione della crisi di impresa
- 533 ANNALISA COCCO, «*Ius effugendi sepulchrum*». Disposizioni in favore (della dispersione) dell’anima
- 552 GAETANO ROBERTO FILOGRANO, Diritto di abitazione, proprietà e impignorabilità della casa
- 569 FILIPPO MAISTO, Le ragioni della vincolatività del negozio unilaterale atipico «puro» (*i.e.* irrifutabile)
- 601 SALVATORE MONTICELLI, Vizi del titolo edilizio e incidenza sull’attività notarile
- 621 ANNA CARLA NAZZARO, Rifiuti, beni e proprietà nella prospettiva dell’economia circolare

### ESPERIENZE STRANIERE E COMPARATE

- 642 PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF, La concezione scientifica dell’Enciclopedia sul Diritto europeo

### COMMENTI ALLA GIURISPRUDENZA

- 663 FRANCESCO LONGOBUCCO, Circolazione di immobili abusivi e nullità urbanistica “selettiva” tra procedimentalizzazione del contratto di vendita e giusto rimedio civile
- 678 ANTONIO PANICHELLA, Sulla natura e sulle modalità di adempimento dei contributi consortili
- 700 TIZIANA PERILLO, Il potere conformativo del giudice e la buona fede oggettiva come veicoli di giustizia contrattuale

## Rifiuti, beni e proprietà nella prospettiva dell'economia circolare

SOMMARIO: 1. La tutela dell'ambiente nella prospettiva dell'economia circolare. – 2. Spreco e circolarità nel nuovo sistema produttivo a ciclo chiuso. – 3. Verifica della tenuta della legislazione sui rifiuti. – 4. Incertezze interpretative sul termine “disfarsi”: la distinzione tra rifiuti e sottoprodotti in agricoltura. – 5. I rifiuti che si originano indipendentemente da un atto umano: due esempi. – 6. La fine del ciclo vitale del bene rifiuto e il concetto di utilità intrinseca. – 7. Necessità di ridefinizione del termine rifiuto: differenza tra l'atto di disfarsi e la rinuncia alla proprietà.

1. L'idea di economia circolare, basata sul ciclo produttivo che si rinnova, e contrapposta nettamente alla teoria dell'economia lineare, si è sviluppata principalmente in ragione di due fattori.

Da un lato un mutamento della proporzione tra materie prime e beni consumati<sup>1</sup>, per cui a fronte di una tendenziale illimitatezza (nel passato) di alcune materie prime<sup>2</sup>, si assiste oggi ad una sostanziale esiguità che induce a utilizzare i beni “il più a lungo possibile” e, solo quando da essi non sia più ritraibile alcun tipo di utilità, mutare la modalità di utilizzazione, limitando la produzione di rifiuti, tramite procedure di riutilizzo.

Dall'altro lato la impellente necessità di tutela dell'ambiente, collegata ai problemi di smaltimento di una grossa massa di rifiuti indifferenziati, che ha indotto gli Stati a emanare norme tese ad incentivare il riciclo e a punire dismissioni abusive.

<sup>1</sup> Il rapporto tra risorse impiegate e beni consumati viene associato al termine “*decoupling*”, distinguendo tra quello relativo, per cui al crescere dei prodotti la crescita delle risorse è meno che proporzionale e quello assoluto, ed auspicato, secondo il quale non si crea correlazione tra i due fattori. Sul punto v., E. MANTI, *La programmazione pubblica per l'economia circolare*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 2018, p. 1131 ss.; M. SJÖSTRÖM e G. ÖSTBLÖM, *Decoupling waste generation from economic growth - ACGE analysis of the Swedish case*, in *Ecological econ.*, 2010, p. 1545 ss.; M. MAZZANTI, A. MONTINI e F. NICOLLI, *Waste Dynamics in Economic and Policy Transitions: Decoupling, Convergence and Spatial Effects*, in *J. Environmental Planning manag.*, 2012, p. 563 ss.

<sup>2</sup> Sul tema d'obbligo è il richiamo alla dottrina che per prima se ne è occupata: K.E. BOULDING, *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, in H. JARRETT (a cura di), *Environmental Quality in a Growing Economy*, Baltimore, 1966, p. 3 ss. Per una riflessione sulla scarsa considerazione dei rifiuti nel sistema giuridico dei codici civili v., G. RESTA, *I rifiuti come beni in senso giuridico*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2018, p. 211 ss.

Il mutamento di prospettiva deriva soprattutto dalle politiche messe in atto dall'Unione europea<sup>3</sup>. L'attività dell'Unione in questo campo può dirsi continua, e non si limita a documenti pienamente vincolanti, ma coinvolge tutti gli strumenti normativi. Innanzitutto, il Settimo Programma d'Azione Ambientale<sup>4</sup> che stabilisce gli obiettivi da conseguire entro il 2020 e definisce anche obiettivi prospettici valevoli entro il 2050 indica, prioritariamente, l'obiettivo di rileggere la legislazione sui prodotti e i rifiuti con particolare attenzione alla trasformazione dei rifiuti in risorsa<sup>5</sup>.

Poi, nel 2014, la Commissione europea ha adottato una Comunicazione<sup>6</sup> che si occupava del problema di tutela dell'ambiente in una prospettiva unitaria proponendo anche l'aggiornamento delle Direttive chiave in tema di rifiuti.

L'intervento più organico è giunto comunque nel dicembre 2015 con la predisposizione di un piano d'azione, c.d. «pacchetto economia circolare», entrato in vigore dal 4 luglio 2018<sup>7</sup>, che definisce tra gli obiettivi la transizione verso un'economia che sia sostenibile, rilasci poche emissioni di gas a effetto serra, utilizzi le risorse in modo efficiente.

L'idea è quella di rivoluzionare il ciclo vitale dei prodotti influenzando sull'intera vita produttiva e assicurando la chiusura del ciclo<sup>8</sup>.

In particolare, nel piano d'azione, si discorre di necessità di chiudere in modo virtuoso il cerchio che abbraccia la vita di un prodotto: reperimento delle materie prime, progettazione, produzione, commercializzazione,

<sup>3</sup> Per un'ampia rassegna sulle numerose politiche europee indirizzate ad una economia a ciclo chiuso v., M.C. AGNELLO, *Le procedure semplificate nell'attività di recupero di rifiuti: la funzionalizzazione procedimentale a tutela della salute e dell'ambiente*, in *osservatorioagro-mafie.it*.

<sup>4</sup> Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione europea in materia di ambiente fino al 2020, *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*.

<sup>5</sup> Per i numerosi esempi attestanti il valore economico del rifiuto v., G. RESTA, *I rifiuti come beni*, cit., p. 224 ss.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, Bruxelles, 2 luglio 2014, Com (2014) 398.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, Bruxelles, 2 dicembre 2015, Com (2015) 614.

<sup>8</sup> Tra i (pochi) giuristi che si sono occupati di economia circolare cfr., F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 163; M. MELIS, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, p. 63; C. BOVINO, *Verso un'economia circolare: la revisione delle direttive sui rifiuti*, in *Amb. svil.*, 2014, p. 682.

consumo e, infine, riuso, riciclo o smaltimento, rappresentando così una visione sistemica che si applica a intere catene di valore<sup>9</sup>.

2. Appare dunque palese che il tema dell'economia circolare e quello di una corretta ed efficiente gestione dei rifiuti, sono due facce della stessa medaglia<sup>10</sup>.

Ma cosa si intende per economia circolare? Anche in campo economico non esiste ancora una definizione univoca<sup>11</sup>.

In via generale, gran parte delle definizioni condividono esplicitamente l'idea che si tratti di sistemi di gestione delle risorse a ciclo chiuso. In contrapposizione con il tradizionale approccio lineare dei cicli di produzione e consumo aperti, caratterizzati da «preleva-produci-acquista-usa-getta».

Infatti, nell'economia di tipo lineare il modello economico si impernia su un sistema di sviluppo del ciclo vitale del prodotto che passa attraverso le fasi di produzione, distribuzione, consumo e smaltimento. In questo sistema è fisiologico che i prodotti abbiano un ciclo di vita breve e che buona parte dei materiali impiegati, indipendentemente dal loro valore o dal loro stato, non siano più riutilizzabili, ma destinati a essere smaltiti come rifiuti<sup>12</sup>. A ciò si aggiunga la tendenza, tutta consumeristica, a programmare la fine di vita dei prodotti anche prima del termine del loro ciclo vitale. Si parla in questi casi di obsolescenza programmata<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> In un recente *Report* (COM [2019] 190), la Commissione ha presentato un bilancio positivo del Piano di azione, dato che le 54 azioni previste sono state attuate o sono in fase di attuazione.

<sup>10</sup> Nello stesso senso, M.F. TOMMASINI, *La fenomenologia del rifiuto tra atti di dismissione e tutela del bene ambiente*, in *Contr. impr.*, 2018, p. 416 ss.; A. VENANZONI, *Ciclo dei rifiuti e nuova Autorità di Regolazione Energia Reti e Ambiente (ARERA)*, in *Dir. econ.*, 2018, p. 881 ss., spec. p. 893.

<sup>11</sup> Segnala una discrasia tra «la definizione istituzionale modellata su impulso della Commissione europea» e «quella accademica, sviluppata per lo più nelle Università e nei Centri di ricerca», E. MANTI, *La programmazione pubblica per l'economia circolare*, cit., p. 1125 ss. In dottrina si discute di «un'economia pensata per potersi rigenerare da sola». Così E. FORTE e D. MIOTTI, *La gestione del ciclo dei rifiuti da problema igienico ambientale a risorsa per lo sviluppo economico. Una transizione agevolata da una proposta innovativa: la nave ecologista*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 2018, p. 1203 ss. Per una sintesi efficace delle definizioni del concetto cfr., M. ESPOSITO, T. TSE e K. SOUFANI, *Introducing a Circular Economy: New Thinking with New Managerial and Policy Implications*, in *California Manag. Rev.*, 2018, 3, p. 5 ss.

<sup>12</sup> Pressoché testualmente G. RIGGIO SJ, *Il piano di azione europeo per l'economia circolare*, in *Agg. sociali*, 2019, p. 517 s.

<sup>13</sup> Sulla quale v., A. BELLIZZI DI SAN LORENZO, *Obsolescenza programmata dei prodotti e dei dati personali*, in *Oss. fonti*, 2019, p. 1 ss.; S. SAUVAGE, *Prodotti che non durano: quali forme di resistenza?*, in *Agg. sociali*, 2019, p. 313 ss.; R. FEDERICI, *La nozione di rifiuto: una teoria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2016, p. 1051 ss.; G. RESTA, *I rifiuti come beni*, cit., ove si riporta la teoria di B. LONDON, *Ending the depression through planning obsolescence*, New York, 1932.

Ma il modello lineare è basato su presupposti non più reali<sup>14</sup>. Infatti, affinché si possa seguire ancora quel modello è necessario che le risorse naturali impiegate siano «disponibili, abbondanti, facilmente accessibili»<sup>15</sup>. Come purtroppo tristemente sappiamo, questi assunti non sono più tali, e i presupposti sono invece diametralmente opposti, il reperimento delle materie prime infatti, data la loro scarsità è a volte molto costoso, e tra i costi deve annoverarsi anche la capacità di tenuta dell'ecosistema<sup>16</sup>.

Il mutamento di prospettiva è la base dell'economia circolare dove l'obiettivo è ridurre il prelievo di materie prime, consentire di rigenerare le risorse naturali, riutilizzare nei prodotti componenti e materiali riciclati in modo da conservarli nella catena del valore<sup>17</sup>.

Punto cruciale del concetto è la diminuzione di materiali in ingresso, poiché il ciclo tende ad autorigenerarsi riutilizzando materiali già presenti nei prodotti e diminuendo l'utilizzazione di nuove materie prime.

Nell'approccio circolare, che permette un uso produttivo e prolungato delle risorse, le imprese convertono lo spreco in valore<sup>18</sup>. E, in questo contesto, il concetto di spreco<sup>19</sup> assume quattro accezioni diverse: le *risorse sprecate*, come l'energia e i materiali che non possono essere rigenerati e, quando sono consumati, sono persi per sempre; i prodotti con *cicli vitali sprecati* cioè quelli con una vita artificialmente breve o quelli scartati nonostante siano richiesti da altri utenti; i prodotti con *capacità sprecata* ossia quelli inutilizzati o sottoutilizzati<sup>20</sup>; il *valore intrinseco*

<sup>14</sup> Sull'insostenibilità del modello lineare cfr., E. FORTE e D. MIOTTI, *La gestione del ciclo dei rifiuti da problema igienico ambientale a risorsa per lo sviluppo economico*, cit., p. 1203 ss.

<sup>15</sup> E. MANTI, *La programmazione pubblica per l'economia circolare*, cit., p. 1131 ss.

<sup>16</sup> Il riferimento alla capacità di tenuta dell'ecosistema si inserisce nella tendenza a valutare la compatibilità delle azioni umane in ragione della tutela delle generazioni future. Per queste riflessioni v., M. PENNASILICO, *Manuale di diritto dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 49 ss.

<sup>17</sup> In questa direzione può iscriversi anche la tendenza ad utilizzare sempre maggiori risorse tecnologiche per limitare lo spreco di materie prime. Su questi nuovi orientamenti v., L. CARRUBBO, A. MEGARO e D. SARNO, *La prospettiva degli eco-sistemi di servizio per l'interpretazione di relazioni e decisioni in agricoltura di precisione*, in *Esp. impr.*, 2017, 2, p. 31 ss.

<sup>18</sup> In questi termini, P. LACY e J. RUTQVIST, *L'economia circolare*, in *Equilibri*, 2016, p. 141 ss.; C. FELIZIANI, *Tutela ambientale e servizio pubblico*, Roma, 2014, p. 37. Un tentativo in questa direzione, per vero non pienamente riuscito, è rappresentato dalla l. 19 agosto 2016, n. 166, in tema di sprechi alimentari.

<sup>19</sup> Sul quale v., soprattutto con riferimento al settore agricolo ed alimentare, N. FACCILONGO, G. PELLEGRINI e P. LA SALA, *Economia circolare e scarti nelle filiere agroalimentari: prima indagine esplorativa sullo stato dell'arte*, in *Industria*, 2017, p. 221 ss.

<sup>20</sup> Per esempio le automobili che non vengono usate per il 90% della loro vita.

*sprecato* e rappresentato dai componenti materiali ed energia, che non sono recuperati dai prodotti<sup>21</sup> eliminati e riutilizzati<sup>22</sup>.

Un approccio circolare tenta di diminuire tutte queste categorie di spreco. Ed è palese che per fare ciò occorre attuare una corretta gestione dei rifiuti.

Non a caso, gli elementi chiave dell'economia circolare sono stati identificati osservando l'evoluzione del «fattore R» che rappresenta il grado di circolarità dei sistemi economici ed è condizionato dalle soluzioni adottate nel sistema di gestione dei rifiuti. Dobbiamo però avvertire che se negli anni '80 si assisteva al c.d. approccio 3R (riduzione, recupero, riciclo), si è poi passati ad un approccio 5R (riduzione, riuso, riciclo, raccolta, recupero) ed oggi nell'era dell'economia circolare si propone un approccio 10R<sup>23</sup>.

Ciò ha portato ad una evoluzione concettuale in tema di programmazione del ciclo vitale dei rifiuti<sup>24</sup> passando da un approccio focalizzato sul trattamento dei rifiuti a fine vita (discarica ed incenerimento), tipico dei cicli produttivi di inizio millennio, alle politiche volte alla chiusura del ciclo di approvvigionamento e fornitura (*supply chain management*). Infine, dal 2006 si comincia a parlare di eco-design e produzione pulita (prevenzione attraverso la progettazione di beni e servizi).

Dare vita ad un approccio di *eco-design*<sup>25</sup> equivale ad apportare innovazioni significative in tutta la catena di produzione del valore. Si rende cioè necessario adottare un approccio proattivo che tenga in considerazione la progettazione del prodotto e le tecnologie impiegate. Si richiede, dunque, lo sviluppo di nuovi modelli di produzione tesi a preservare le risorse naturali (allungando il ciclo di vita dei prodotti) e a trasformare i rifiuti in risorse (riciclaggio).

In definitiva, i prodotti cioè dovranno essere studiati affinché, al termine del ciclo vitale, i materiali secondari recuperati possano essere riciclati a costi contenuti per chiudere efficacemente il ciclo produttivo.

<sup>21</sup> Si pensi, ad esempio alla direttiva RAEE che prevede il recupero e riutilizzo dei componenti dei materiali conferiti.

<sup>22</sup> Pressoché testualmente P. LACY e J. RUTQVIST, *L'economia circolare*, cit., p. 141 ss.

<sup>23</sup> Per il quale v., E. MANTI, *La programmazione pubblica per l'economia circolare*, cit., p. 1136 ss., che richiama D. REIKEA, W.J.V. VERMEULENA e S. WITJES, *The Circular Economy: New or Refurbished as Ce 3.0? - Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options*.

<sup>24</sup> La necessità di una programmazione del ciclo di vita del prodotto che prenda in considerazione anche il trattamento adeguato dei rifiuti è evidenziata da W. GANAPINI, *Il ciclo dei rifiuti*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 2018, p. 1077 ss.

<sup>25</sup> Sul quale v., W. GANAPINI, *Il ciclo dei rifiuti*, cit., p. 1077 ss.

3. Occorre allora valutare se la nostra legislazione in tema di rifiuti sia adatta a questo approccio.

Innanzitutto è necessario verificare la nozione di rifiuto.

Norma di riferimento è il d.lg., 3 aprile 2006, n. 152, che nella parte quarta, dedicata interamente alla gestione dei rifiuti, inizia con una petizione di principio:

«La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali» (art. 178, Principi).

La formulazione sembra, per vero, un po' troppo ampia, ma trattandosi di richiamare principi che hanno diversi gradi di soddisfazione, poco male<sup>26</sup>. Del resto, il successivo articolo individua anche una precisa "gerarchia" nella gestione dei rifiuti: *a)* prevenzione; *b)* preparazione per il riutilizzo; *c)* riciclaggio; *d)* recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; *e)* smaltimento<sup>27</sup>.

Peccato che tutto ciò sia statuito in presenza di una definizione poco interpretabile di rifiuto: a norma dell'art. 183, esso è qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi<sup>28</sup>.

La definizione per vero lascia perplessi<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> V., per tutti, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 3<sup>a</sup> ed., Napoli, 2006, p. 180 ss.

<sup>27</sup> Lo smaltimento, dunque, rappresenta il tipo di attività residuale ed eventuale. Sul punto cfr., F. NIOLA, *I nuovi termini del valore "ambiente" e la "questione rifiuti" tra emergenze nazionali, discipline normative comunitarie ed interne ed effettività della tutela*, in *diritto.it*, 8 ottobre 2014; F. GIAMPIETRO, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Milano, 2011, p. 21 ss.

<sup>28</sup> Il termine disfarsi ha sostituito quello di abbandono della più risalente disciplina. La differenza, non soltanto terminologica, si apprezza dalle interpretazioni della Corte di giustizia che soltanto di recente ammette che il termine disfarsi possa indicare anche un bene destinato, non all'abbandono, ma al recupero. Così, Corte giust., 12 dicembre 2013, c. 241/12, *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV c. Belgian Shell NV*, in *europa.eu*. Per queste riflessioni v., M.F. TOMMASINI, *La fenomenologia del rifiuto*, cit., p. 416 ss.

<sup>29</sup> Tanto da far affermare a qualcuno che «le cose, dunque, possono diventare beni-rifiuto o semplicemente cose rifiutate per scelta autonoma del detentore». Così, M.F. TOMMASINI, *o.u.c.*, p. 424 ss. Non sembra tuttavia che tale interpretazione, pur possibile, dell'art. 183 sia accoglibile, infatti, tutta la legislazione in tema di rifiuti è caratterizzata da obblighi più che da libertà.

Essa infatti, ripresa quasi pedissequamente dal decreto Ronchi<sup>30</sup>, oggi nel nuovo processo di gestione dei rifiuti, (non solo quello definito dal legislatore interno, ma anche dalle linee guida comunitarie e dai trattati internazionali), appare difficilmente inquadrabile<sup>31</sup>. E ciò per diversi ordini di ragioni.

4. La prima è che risulta molto controversa l'interpretazione del significato da attribuire al termine disfarsi. Spesso sono giunte all'attenzione dei giudici questioni di conflitto relative alla qualificazione di una sostanza se in termini di rifiuto o di bene produttivo<sup>32</sup>. Se dovesse prevalere la prima soluzione il bene dovrebbe essere trattato secondo le regole di diritto amministrativo relative agli obblighi di smaltimento in coerenza con le norme ambientali<sup>33</sup>; se dovesse prevalere invece la seconda soluzione (ovvero la qualificazione come bene produttivo) il bene sarebbe liberamente utilizzabile dall'impresa al pari delle materie prime. Eppure, la questione dell'interpretazione del termine utilizzato dal legislatore è risalente e prende le mosse da alcune significative decisioni della giurisprudenza comunitaria<sup>34</sup>. Di recente è intervenuta nuovamente la Corte di giustizia dell'Unione europea per ribadire la necessità di una interpretazione ampia del termine, in modo da rendere l'applicazione della di-

<sup>30</sup> D.lg. 5 febbraio 1997, n. 22, «Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio», abrogato dall'art. 264, comma 1, lett. i, d.lg. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>31</sup> La necessità di superare il principio del "chi inquina paga" in attuazione del principio di precauzione è una delle priorità delle norme europee. Per una rassegna ragionata delle numerose norme interne che hanno disciplinato il tema dei rifiuti v., M.F. TOMMASINI, *La fenomenologia del rifiuto*, cit., p. 420 ss. Dalla lettura dell'*excursus* appare palese, tuttavia, che il susseguirsi delle norme non può sempre essere letto in un'ottica di evoluzione ma, a volte, di involuzione. Ciò si evidenzia anche solo dalla enorme carica innovativa della l. 20 marzo 1941, n. 366, che già era orientata al riutilizzo e non all'abbandono, di rado sviluppata nelle norme successive. Successivamente, tuttavia, anche sotto la spinta di una concezione prettamente proprietaria del diritto dei beni, è prevalso un sistema punitivo che privilegiava il ristoro monetario del danno ormai causato. Sul tema, cfr., M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, p. 247 ss.; M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, p. 63 ss.

<sup>32</sup> Cfr., di recente, TAR Lombardia, Brescia, 8 aprile 2019, n. 326, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>33</sup> La forte carica amministrativistica e pubblicistica della normativa sui rifiuti è evidenziata da M. DI LULLO, *Il rifiuto come bene: titolarità e gestione*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 401 ss.

<sup>34</sup> Sia consentito, per una disamina sulla giurisprudenza meno recente, il richiamo a A.C. NAZZARO, *Qualificazione giuridica e produttività del bene rifiuto*, in AA.Vv., *Il diritto civile oggi. Compiti scientifici e didattici del civilista*, Atti del 1° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C., Capri, 7-9 aprile 2005, Napoli, 2006, p. 565 ss.

rettiva confacente con gli obiettivi di tutela della salute e dell'ambiente<sup>35</sup>. In questa prospettiva, come affermato dalla Corte, il significato ampio del termine disfarsi giunge a comprendere non soltanto lo smaltimento ma anche il recupero.

Le difficoltà, poi, si amplificano ove si consideri che l'atto materiale del disfarsi è posto in alternativa con l'intenzione di disfarsi<sup>36</sup>. La definizione si mostra poi ancora problematica in considerazione del fatto che l'art. 184 *bis* fornisce una definizione di sottoprodotto<sup>37</sup>. E la giurisprudenza amministrativa fa fatica a distinguere (nel districato problema del riparto di competenze tra Stato e Regioni)<sup>38</sup> tra rifiuti (indicati dal codice CER)<sup>39</sup> e materie prime secondarie (EoW)<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Corte giust., 12 dicembre 2013, c. 241/12, cit. Per un'ampia valutazione sul rapporto tra gestione dei rifiuti e scelte politiche, anche in prospettiva comparata, V. M. MORISI, *I rifiuti in tempo di conflitti. Ovvero come legittimare decisioni "asimmetriche"*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania, tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014, p. 115 ss.

<sup>36</sup> Si v., a tal proposito, l'argomentazione di TAR Piemonte, 4 dicembre 2017, n. 1303, in *Foro amm.*, 2017, p. 2429 ss., ove si specifica che sono le modalità oggettive di deposito di materiali a rendersi dirimenti per la qualificazione in termini di rifiuto a prescindere dalla prova dell'effettiva intenzione del detentore di disfarsi del materiale e persino dalla reale possibilità di reimpiego dei materiali nel ciclo produttivo. Nello stesso senso, Cass. pen., 16 marzo 2017, n. 19206, in *CED online*; Trib. Genova, 5 luglio 2017, n. 2885, in *Dejure online*.

<sup>37</sup> La prima formalizzazione della nozione di sottoprodotto deriva dalla giurisprudenza comunitaria, Corte giust., 18 aprile 2002, c. 9/00, *Palin Granit Oy and Vehmassalon kansanterveysyön kuntayhtymän hallitus*, in *europa.eu*. Sulla difficoltà pratica di distinguere il rifiuto dal sottoprodotto v., M. DELSIGNORE, *Sulla necessità di una definizione armonizzata di rifiuto alimentare per la concreta realizzazione dell'economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2018, p. 341 ss.; A. DI LANDRO, *Rifiuti, sottoprodotti e "fine del rifiuto" ("end of waste"): una storia ancora da riscrivere?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014, p. 913 ss.; M. ALABRESE, *Alla ricerca di una distinzione tra "rifiuto", "sottoprodotto" e "biomassa" ovvero i limiti di una questione mal posta*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, p. 685 ss.; A. PIEROBON, *Una sintesi sui sottoprodotti (tra normativa ambientale e nuove "tendenze")*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2013, p. 725 ss.; V. PAONE, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, Milano, 2008, p. 191 ss.; F. GIAMPIETRO, *La nuova disciplina dei rifiuti*, cit., p. 21 ss.; L.A. SCIALLA, *La nozione di sottoprodotto tra disciplina europea e normativa italiana*, in *Dir. pubbl. comp.*, 2008, p. 977 ss.; P. FELICE, *Rifiuti e sottoprodotti tra contrasti giurisprudenziali e prospettive di riforma*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2008, p. 348 ss.

<sup>38</sup> Cfr., di recente, Cons. St., 28 febbraio 2018, n. 1129, in *Riv. giur. amb.*, 2018, p. 374 ss., con nota di R. GUBELLO, *La Regione non può decidere quando un rifiuto non è un rifiuto*. Sul tema v., altresì, A. MURATORI, *Una doccia fredda dal Consiglio di Stato sulla competenza delle Regioni a sancire l'end of waste mediante provvedimenti autorizzativi*, in *Amb. svil.*, 2018, p. 225 ss.

<sup>39</sup> Codice europeo del rifiuto come risultante dal Catalogo europeo dei rifiuti istituito dalla direttiva 1972/442/CEE.

<sup>40</sup> Acronimo di «*end of waste*». Si consideri poi che la distinzione rileva anche sotto il profilo penalistico, infatti l'intera gestione dei rifiuti è soggetta a specifiche autorizzazioni

La identificazione è poi ancora più difficile in alcuni settori, come ad esempio in materia agricola, ove alcuni residui della normale pratica agricola sono considerati rifiuti mentre altri sono esclusi specificamente dal campo di applicazione della norma. Si consideri ad esempio, il problema che si è posto per il *compost* verde che è un prodotto ottenuto tramite un procedimento complesso che utilizza materie fecali, paglia, sfalci e potature. Materiale che l'art. 185, comma 1, lett. *f*, esclude esplicitamente dall'applicazione della normativa sui rifiuti<sup>41</sup>. Esso è dunque risultato di una attività di riciclo, e cioè di gestione dei rifiuti, o è semplicemente un prodotto ottenuto utilizzando materie prime escluse dall'applicazione della normativa e, dunque escluso da quella anch'esso?<sup>42</sup> Una sentenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana<sup>43</sup>, fornisce una soluzione molto sibillina, poiché esclude l'assimilabilità tra il *compost* e gli sfalci e le potature di cui all'art. 185<sup>44</sup>, concludendo dunque per l'applicabilità delle norme sulla gestione dei rifiuti<sup>45</sup>. I giudici lasciano

amministrative, la cui inosservanza è sanzionata penalmente (si consideri, a mero titolo amministrativo, l'art. 256, d.lg. 3 aprile 2006, n. 152). Ovviamente, se quella stessa cosa materiale dovesse essere qualificata come materia prima secondaria, anche l'applicazione delle norme descritte verrebbe meno.

<sup>41</sup> L'art. 185, comma 1, lett. *f*, esclude esplicitamente «(f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera *b*), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana».

<sup>42</sup> Sul punto v., G. AMENDOLA, *La combustione di rifiuti vegetali. Il quadro attuale della regolamentazione e delle sanzioni*, in *Riv. giur. agr. al. amb.*, 2018, 3, p. 1 ss.

<sup>43</sup> Cons. giust. amm. reg. Sic., 3 novembre 2017, n. 472, in *Riv. giur. amb.*, 2018, p. 188 ss., con nota di E. POMINI, *Alcuni chiarimenti sulla natura di rifiuto del "compost" derivante da stralci, paglia e potature*. La vicenda riguarda la legittimità di una autorizzazione a svolgere attività di discarica e sconta la definizione di rifiuto del *compost* verde derivante da stralci, paglia e potature. Il Consiglio di giustizia disattende la decisione precedente TAR Sicilia, Palermo, 2 novembre 2016, n. 2487, in *giustizia-amministrativa.it*, che aveva escluso, grazie alla lettura dell'art. 185, n. 1, lett. *f*, d.lg. n. 152 del 2006, che il *compost* in questione rientrasse nella nozione di rifiuto.

<sup>44</sup> La ragione dell'esclusione starebbe nella necessità di un procedimento di trasformazione degli sfalci e delle potature. Si afferma, infatti, che la norma di cui all'art. 185 richiederebbe un "utilizzo diretto", senza preventiva trasformazione.

<sup>45</sup> La questione non è tuttavia univocamente decisa. Si consideri, ad esempio, Cass. pen., 2 agosto 2017, n. 38658, in *CED online*, che dà risalto alla parte di norma che ammette l'esclusione dalla nozione di rifiuto anche quando i materiali in oggetto siano utilizzati «mediante processi o metodi che non danneggino l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana». In questa prospettiva si giunge ad una soluzione diametralmente opposta. In dottrina v. anche, G. AMENDOLA,

tuttavia aperta la possibilità che esso possa essere qualificato come sottoprodotto ai sensi dell'art. 184 *bis*<sup>46</sup>.

Un ulteriore esempio di difficoltà di distinzione tra rifiuti e sottoprodotti è rappresentato dalla vicenda della sansa umida derivante dal processo di lavorazione delle olive per l'estrazione dell'olio. Un vivace dibattito dottrinale, conseguente ad alcune decisioni giurisprudenziali dei primi anni 2000, aveva condotto alla sua esclusione dalla categoria di sottoprodotto perché – si affermava – che il riutilizzo della sansa necessita di una trasformazione preliminare. In particolare la motivazione muove dalla parte seconda, sezione quarta, allegato X del d.lg. n. 152 del 2006 (Caratteristiche delle biomasse combustibili e relative condizioni di riutilizzo), ove, alla lettera *f*, si fa riferimento alla sansa di oliva disoleata. Tuttavia, per poter utilizzare la sansa come combustibile occorre che essa abbia determinate caratteristiche (riportate in una tabella) e sia ottenuta da trattamenti anch'essi specificati nonché effettuati all'interno del medesimo impianto. Proprio la necessità di tali trattamenti ha indotto, per lungo tempo, la dottrina e la giurisprudenza ad escludere che essa possa rientrare nel concetto di sottoprodotto. Ciò sia alla luce della nozione individuata sulla base delle indicazioni provenienti dall'Unione europea, anche precedenti al nostro Codice dell'ambiente<sup>47</sup>,

*La combustione di rifiuti vegetali*, cit., p. 2 s., il quale compara la norma italiana con la versione della direttiva, evidenziando che la norma interna permette una interpretazione più ampia.

<sup>46</sup> «La difesa della controinteressata, per giustificare la propria posizione della non computabilità dello strutturante verde al fine appena detto, invoca altresì, in via subordinata, la categoria dei sottoprodotti, quale delineata dall'art. 184 *bis* d.lg. cit., nella quale dovrebbero in tesi essere fatte rientrare, in ultima analisi, anche le componenti dello strutturante. Negli atti impugnati non figura però una definizione in tali termini dello strutturante verde. Né, soprattutto, si rinviene traccia, negli atti di causa, della specifica istruttoria amministrativa che sarebbe stata necessaria a pervenire a una simile conclusione, la quale presupporrebbe un puntuale accertamento del concorso, nella situazione concreta, della pluralità di condizioni indicate dalla nota del Ministero dell'Ambiente del 27 maggio 2015 agli atti, cui ambo le parti private si sono richiamate (accertamento che a sua volta richiederebbe la preventiva, precisa definizione dell'origine/i dello strutturante da impiegare presso l'impianto *sub iudice*, punto sul quale si è manifestata in giudizio una profonda divergenza tra le parti). Poiché, dunque, l'Amministrazione non risulta avere condotto, sullo specifico tema, l'istruttoria tecnica e le valutazioni all'uopo occorrenti, è evidente come queste non possano essere esperite *per saltum* dal Giudice amministrativo. Competerà allora alla prima, nel prosieguo della vicenda, ove le venisse sottoposta dall'istante la possibilità di una simile qualificazione dello strutturante verde da impiegare nel suo impianto, accertare se della medesima sussistano effettivamente in concreto gli estremi, e in che misura (verificando all'uopo, in primis, l'esistenza del requisito in base al quale la sostanza/oggetto da qualificare sia stata originata da un processo di produzione). Ed è solo dopo l'esito di una simile valutazione amministrativa che potrebbe essere promosso il sindacato giudiziale, sullo specifico tema indicato, da parte di chi vi abbia interesse».

<sup>47</sup> Comunicazione interpretativa in materia di rifiuti e di sottoprodotti (datata 21 febbraio 2007 COM 2007/59).

sia anche in relazione al d.lg. n. 152 del 2006 che, nel fornire all'art. 183, lett. *n*, la nozione di sottoprodotto, ribadisce la necessità che per l'impiego non si rendano necessarie operazioni preliminari<sup>48</sup> e che l'utilizzazione del sottoprodotto debba essere certa e non eventuale<sup>49</sup>.

Se questa era la conclusione quasi unanimemente raggiunta, tuttavia, a partire dal 2016, la questione si è risolta in modo diametralmente opposto poiché il decreto del Ministero dell'Ambiente 13 ottobre 2016, n. 264, entrato in vigore il 2 marzo 2017, contenente il «Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti», include anche la sansa umida di oliva tra i sottoprodotti della trasformazione delle olive<sup>50</sup>.

Questa scelta sembra significativa di una tendenza, che prende le mosse dal legislatore comunitario, di ripensare le norme in tema di scarti per favorire il loro riutilizzo come sottoprodotto cercando di evitare, per quanto possibile, che essi siano trattati secondo le rigide regole dettate dalla normativa sui rifiuti<sup>51</sup>. Ma ciò permette anche di riflettere ulteriormente sulla definizione di cui all'art. 183 e, in particolare, sull'attività del disfarsi. L'intera normativa sembra, infatti, orientata alla possibilità di scelta del detentore, ma ove si voglia interpretare la regola inquadrandola assiologicamente nel sistema, anche, comunitario che, come si diceva, è improntato alla creazione di economie a ciclo chiuso, il detentore non è comunque libero di disfarsi di una cosa che invece può ancora apportare utilità. Questo è sicuramente vero e palese per i rifiuti considerati pericolosi. Si pensi ad esempio a quelli qualificati come RAAE. Per questi beni esistono modalità specifiche di smaltimento che non permettono al detentore la scelta in merito alle modalità. Ma anche i beni sicuramente riciclabili, come ad esempio carta, plastica o vetro, devono essere smaltiti secondo regole fissate per legge. Allora, le cose di cui il detentore è titolare di un potere di scelta<sup>52</sup>,

<sup>48</sup> Per vero di recente la giurisprudenza interna tende ad ampliare la nozione di sottoprodotto includendovi anche materiali che necessitano di preventivi trattamenti minimi. Cfr., Cass. pen., 4 giugno 2015, n. 40109, in *Foro it.*, 2016, II, c. 15 ss., relativa a residui di produzione in plastica che richiedevano lo stoccaggio, la lavorazione e la frantumazione e macinazione prima del loro nuovo utilizzo. La sentenza è commentata da A. MURATORI, *Sottoprodotti: prime aperture anche della Suprema Corte*, in *Amb. svil.*, 2016, p. 16.

<sup>49</sup> Cass. pen., 11 ottobre 2018, n. 4952; Cass. pen., 25 novembre 2009, n. 773; Cass. pen., 16 marzo 2011, n. 17863; Cass. pen., 28 febbraio 2007, n. 13754, tutte consultabili in *CED online*.

<sup>50</sup> D.m. 25 febbraio 2016, All. 9.

<sup>51</sup> Per queste considerazioni v. M. DELSIGNORE, *Sulla necessità di una definizione armonizzata di rifiuto alimentare*, cit., p. 344 ss.

<sup>52</sup> Sul quale v., R. LOMBARDI, *Il bene "rifiuto" tra concezione "relazionale" e responsabilità civile*, in *Rass. dir. civ.* 2015, p. 841 ss.

restano residuali. Il concetto di rifiuto, dunque sembra piú legato all'esistenza di una utilità, non necessariamente legata al detentore, ma generale che deriva dal suo utilizzo. In altre parole, solo ove tale utilità manchi del tutto, tali beni possono essere avviati allo smaltimento.

Resta tuttavia da verificare se nei casi concreti l'utilità immaginata dal legislatore, tale da condurre all'esclusione di una attività dal novero di quelle che rientrano nello smaltimento dei rifiuti, sia effettivamente tale o se essa celi una attività che conduce ad un obiettivo ulteriore e diverso. Si consideri ad esempio il c.d. abbruciamento di rifiuti vegetali o agricoli.

Il comma 6 *bis* dell'art. 182 definisce normale pratica agricola «le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliera non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'art. 185, comma 1, lett. *f*, effettuate nel luogo di produzione». Dunque l'abbruciamento che non avvenga nel luogo di produzione o che superi le quantità definite dalla norma esula dalla normale pratica agricola ed è soggetta alle sanzioni derivanti dalla cattiva gestione dei rifiuti. La norma solleva piú di un dubbio interpretativo perché sembra non riferirsi all'attività ma allo scopo che quell'attività vuole raggiungere<sup>53</sup>. Così, pare sottintendere che l'abbruciamento operato nei limiti stabiliti, non derivi da una volontà di disfarsi del bene ma dalla necessità di utilizzarlo (bruciandolo) come materia prima secondaria per ottenere un nuovo prodotto, ad esempio un concimante<sup>54</sup>. Quanto questa soluzione, pur proposta dalla dottrina dominante e dalla giurisprudenza<sup>55</sup>, sia difficile da sostenere e non sia realistica delle pratiche agricole, sembra che sia palese ai piú<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Dubbio interpretativo che desta ancora maggiori perplessità ove si consideri che se il comportamento non rientra nei limiti stabiliti dalla norma può configurarsi il delitto di combustione illecita di cui all'art. 256 *bis*, d.lg. n. 152 del 2006, introdotto dal d.l. 10 dicembre 2013, n. 136 – c.d. «terra dei fuochi» –, convertito con l. 6 febbraio 2014, n. 6. Sull'argomento v. Anche le considerazioni di G. AMENDOLA, *La combustione di rifiuti vegetali*, cit., p. 4, il quale richiama l'attenzione sull'art. 256 *bis*, comma 6, che prevede una eccezione per i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi. Come lucidamente rimarca l'autore, l'esclusione risulta essere ampia e incondizionata riguardando qualunque abbruciamento anche effettuato a fine di smaltimento.

<sup>54</sup> V., G. AMENDOLA, *o.u.c.*, cit., p. 6, che cita espressamente tra i casi esclusi dalla norma anche l'ipotesi in cui «non vi sia reimpiego come concimante o ammendante ma vi sia solo la volontà di disfarsi».

<sup>55</sup> Cass. pen., 10 febbraio 2016, n. 5504, in *dirittoambiente.com* (28 marzo 2016), con nota di M. SANTOLOCI, *La Cassazione: bruciare residui vegetali fuori deroga integra il reato di gestione illecita di rifiuti mediante combustione*.

<sup>56</sup> Sul tema, peraltro, si assiste spesso a contrasti tra norme emanate dai diversi organi dello Stato. Si veda, ad esempio, la questione oggetto di un provvedimento dell'Ufficio indagini preliminari di La Spezia del 18 aprile 2019, n. 158, in *Dejure online*, relativa all'abbruciamento di residui lignei trasportati sulla spiaggia da una mareggiata. Il giudicante, pur reputando in astratto che il comportamento costituisce reato ha concluso per la non punibilità perché «a fronte di dati

5. Esistono poi rifiuti che non derivano direttamente da un atto umano. Per queste specie di rifiuti, un'interpretazione che legghi il termine disfarsi al comportamento del detentore lascerebbe insoddisfatti. Bastino qui due esempi. Innanzitutto il c.d. rifiuto alimentare che, pur nella sua pericolosità per l'ambiente<sup>57</sup>, ancora non riesce a trovare una compiuta definizione normativa<sup>58</sup> a causa di (o grazie a) caratteristiche tali per cui, con lo sviluppo delle nuove tecnologie della chimica verde, essi potrebbero non essere considerati come scarti ma quali materiali afferenti all'intera catena di produzione alimentare che si dimostrano ancora ricchi di sostanze ed elementi utili per nuovi consumi o produzioni<sup>59</sup>. La definizione del rifiuto alimentare sconta poi le difficoltà di composizione tra le normative interna e comunitaria, imperniata sulla tutela dell'ambiente, e quella internazionale attenta anche a combattere la fame nel mondo. Peraltro i dubbi aumentano sol che si consideri che la stessa definizione di alimento<sup>60</sup> necessita di un atto di destinazione<sup>61</sup>. Dunque se l'alimento per la sua definizione richiede una destinazione ad essere ingerito e il rifiuto una destinazione all'atto del disfarsi, le incertezze interpretative si moltiplicano stante l'esigenza, per la compiuta definizione di rifiuto alimentare, di valutare due differenti destinazioni. Peraltro, non soltanto il rifiuto alimentare, ma anche l'alimento si presenta come concetto estremamente elastico e mutevole nel tempo. Si consideri, infatti, che

normativi e di provvedimenti amministrativi che forniscono al cittadino indicazioni del tutto contrastanti sulla liceità o meno dell'attività oggetto del processo non può ravvisarsi l'elemento costitutivo del reato e cioè si verifica quella situazione di ignoranza scusabile della normativa contravvenzionale che consente di assolvere l'imputato perché il fatto non costituisce reato».

<sup>57</sup> Per la quale vedi le conclusioni raggiunte nella Conferenza sui cambiamenti climatici svoltasi a Parigi nel 2015 (COP21). Sull'argomento specifico cfr. S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81; A. MARRONI, *Alcuni chiarimenti sull'esito (positivo) della COP21 di Parigi*, in *ilmerito.org*.

<sup>58</sup> Sul punto v., M. DELSIGNORE, *Sulla necessità di una definizione armonizzata di rifiuto alimentare*, cit., p. 333 ss.; R. BIANCHI, *Bucce d'arancia, fondi di caffè e recupero di energia nel programma «Europa Rifiuti 0»*, in *Amb. svil.*, 2015, p. 441.

<sup>59</sup> COM (2015) 595 final: Proposta di modifica della direttiva 2008/98/UE sui rifiuti. Sulla difficoltà a definire il rifiuto alimentare v., A. GORASSINI, *Il cibo come bene comune. Periplo di una recente legge con tentativo d'approdo*, in *juscivile.it*, 2017, p. 433 ss., il quale fa esplicito riferimento alla l. 19 agosto 2016, n. 166.

<sup>60</sup> Sulla quale v., di recente, A. BELLIZZI DI SAN LORENZO, *Fenomenologia giuridica del bene alimentare*, in *Dir. soc.*, 2018, p. 683 ss.

<sup>61</sup> Infatti, il regolamento CE 178/2002 del 28 gennaio 2002, all'art. 2 definisce alimento: «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato destinato ad essere ingerito o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito da essere umani».

lo scarto alimentare dovrebbe essere costituito da un alimento non piú edibile e cioè che la volontà di disfarsi dovrebbe derivare dalla perdita di idoneità del bene rispetto al consumo umano. Tuttavia non sempre ciò che non è piú edibile può essere considerato rifiuto, ciò sia perché il rifiuto alimentare può ancora rappresentare un prodotto utile ai fini di altre produzioni (sia pure non alimentari)<sup>62</sup>, sia perché esistono beni che pur non rientrando nel concetto di alimento hanno una importanza tale da necessitare un recupero che non permette di reputarsi rifiuti da destinare allo smaltimento<sup>63</sup>. Dunque, sembra quantomeno dubbio che il disfarsi configuri il punto centrale per la qualificazione del rifiuto alimentare.

Si pensi, poi, al c.d. percolato da discarica che deriva dalla decomposizione di rifiuti conferiti in discarica<sup>64</sup>. Esso è qualificato come rifiuto a sé stante, cioè separato dalla discarica<sup>65</sup>. Certo è che la sua produzione non deriva direttamente da un atto di disfarsi, piuttosto ne è una sua conseguenza indiretta. Se tuttavia si considera che anche uno smaltimento corretto séguito però alla gestione scorretta da parte di terzi ne può causare la comparsa<sup>66</sup>, ci si rende conto di quanto sia complicato individuare autori e responsabilità. La stessa difficoltà interpretativa sorge con

<sup>62</sup> In questo senso non convince la necessità che la naturale trasformazione dell'alimento da prodotto edibile a non edibile debba necessariamente modificare la qualificazione del bene verso le cose nocive «i c.d. mali anziché beni giuridici, se esistessero come categoria». Così invece, A. GORASSINI, *Il cibo come bene comune*, cit., p. 435.

<sup>63</sup> Si consideri, ad esempio, l'insoddisfazione che lascia la mancata definizione alimentare dell'acqua non potabile. Sui problemi del valore delle risorse idriche v., G. CARAPEZZA FIGLIA, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo a una teoria dei beni comuni*, Napoli, 2008, p. 70 ss. Non a caso l'acqua è per eccellenza un bene comune. Cfr., S. RODOTÀ, *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 312; M. LUCIANI, *Una discussione sui beni comuni*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 375 ss.; A. LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica sui beni comuni*, in *Quale Stato*, 2007; U. MATTEI, *Beni Comuni, un manifesto*, Roma-Bari, 2011; P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014; S., AMOROSINO, «Governo» delle acque e governo del territorio (e paesaggio), in *An. giur. econ.*, 2010, p. 79 ss.

<sup>64</sup> Il tema delle discariche è al centro di specifiche ricerche soprattutto con riferimento alla necessità di contenere gli effetti negativi per l'ambiente di una gestione non rispettosa dell'ecosistema. In Germania, ad esempio, si è sviluppato un importante filone di ricerca che è sfociato nella creazione di imprese dedite alla rilavorazione di discariche esaurite. Sul punto v., W. GANAPINI, *Il ciclo dei rifiuti*, cit., p. 1082 s.

<sup>65</sup> Sul punto non vi è unanimità di interpretazioni. Negano l'autonomia, Cons. St., 12 aprile 2018, n. 2195, cit.; Cass. pen., 25 febbraio 2011, n. 7214, in *ambienteditto.it*.

<sup>66</sup> La tendenza della dottrina ad ampliare la responsabilità anche ai proprietari dei siti è evidenziata da M. CENINI, *Ristagno di percolato e contaminazione del suolo: il proprietario non è responsabile*, nota a Cons. St., 12 aprile 2018, n. 2195, in *Riv. giur. amb.*, 2018, p. 359 ss.; piú approfonditamente cfr., EAD., *La proprietà della terra inquinata. Responsabilità, circolazione*

riguardo all'art. 245 in tema di obblighi di bonifica del sito inquinato. Questi ultimi gravano sul proprietario del sito indipendentemente da un suo coinvolgimento nell'attività inquinante<sup>67</sup>.

6. Entrambi i casi sono significativi perché consentono di osservare sotto una nuova luce il rapporto tra utilizzatore dei rifiuti, proprietario e sistema di responsabilità nel suo complesso. Così, se negli esempi riportati sembra che il legislatore adotti una soluzione in contrasto con la scelta generale di gravare di responsabilità il detentore e cioè colui che effettivamente utilizza il bene, a ben vedere l'obbligo di bonifica non sovverte il sistema fornito dal codice dell'ambiente poiché le azioni che lo fondano sono altre e travalicano il semplice rapporto proprietario o il sistema di responsabilità, ma sono giustificate in ragione di un più alto principio che è quello di tutela della salute<sup>68</sup>. Ove, invece, tale necessità non sia presente, ove cioè nella fisiologia della gestione non vi siano danni da riparare con urgenza, si scorge una peculiare relazione tra titolare (proprietario) del bene rifiuto e responsabile della sua corretta utilizzazione. Qui il classico rapporto proprietario si incrina poiché la norma individua quale responsabile il detentore, utilizzando dunque una categoria classica del diritto civile che rappresenta una mera situazione di utilizzazione indipendente sia da una proprietà in atto e titolata, che da una eventuale e futura<sup>69</sup>. Ne è una riprova anche la tendenza giurisprudenziale a identificare quale responsabile il gestore della discarica e non il proprietario del sito<sup>70</sup>, privilegiando così la responsabilità per dolo o

e garanzie, Milano, 2017. Cfr., altresì, V. BRIZZOLATO, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, p. 211 ss.

<sup>67</sup> Sul punto cfr., R. LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del "chi inquina paga" al criterio oggettivo del "chi è proprietario paga"?*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, p. 1 ss.; M. MELI, *Il principio 'chi inquina paga' nel codice dell'ambiente*, in *Danno resp.*, 2009, p. 811 ss.

<sup>68</sup> Sembra, anzi, che questa debba essere la lente di lettura di tutta la normativa, italiana e comunitaria, in tema ambientale, laddove, sembra cogliere nel segno chi propone una «inversione dei termini, spostando l'asse del discorso dal piano amministrativo-attuativo a quello costituzionale». In particolare proponendosi un «rapporto identitario tra ambiente e persona umana: l'antropocentrismo va insomma perseguito attraverso l'affermazione di una primazia della tutela ambientale, riconducibile (attraverso la "finestra" dell'art 2 cost. e dell'art. 9, evolutivamente interpretato), al rango di principio fondamentale, quale strumento immediato di promozione sociale dell'individuo, che esprime i valori della solidarietà, se non altro intesa come "egoismo intelligente": prevenire il danno è nettamente preferibile al rimediarsi dopo, il che poi non sempre si rivela possibile in concreto». Così, F. NIOLA, *I nuovi termini del valore "ambiente" e la "questione rifiuti"*, cit.

<sup>69</sup> In questo senso perde rilievo il rapporto di titolarità e acquista importanza una concezione relazionale. Per queste considerazioni v., R. LOMBARDI, *Il bene "rifiuto"*, cit., p. 841 ss.

<sup>70</sup> L'esclusione della responsabilità del proprietario incolpevole deriva da numerosi inter-

per colpa e non una sorta di responsabilità oggettiva<sup>71</sup>. Analogamente, la definizione di produttore di rifiuti prescinde totalmente da un qualsiasi rapporto di titolarità per dare preminenza all'attività compiuta<sup>72</sup>.

Perdita di rilievo, dunque, della titolarità e centralità dell'utilizzazione. Quest'ultima, tuttavia non va confusa con l'utilità per il detentore!

Nella definizione del bene rifiuto sembra, anzi, che assuma rilievo non l'utilità soggettiva ma quella intrinseca. Essa permea tutto il ciclo vitale del bene, anche la sua fine. Infatti, il rifiuto, può nuovamente trasformarsi in bene (comune) a séguito di una operazione di recupero, incluso il riciclo, quando tuttavia siano presenti le condizioni previste dall'art. 6, dir. 2008/98/CE<sup>73</sup> (richiamato nell'art. 184 *ter*)<sup>74</sup>. Queste condizioni<sup>75</sup> sono di due tipi: o sono legate al mercato e alla possibilità di commercializzazione o utilizzazione per così dire comune del bene; oppure derivano da scelte effettuate dai singoli Stati caso per caso, scelte che devono derivare da una valutazione dell'Amministrazione operata sulla base delle decisioni giurisprudenziali e comunicate di volta in volta alla Commissione (art. 6, comma 4)<sup>76</sup>.

venti della giurisprudenza, non soltanto interna, ma anche comunitaria. Per gli opportuni riferimenti cfr., M. CENINI, *Ristagno di percolato*, cit., p. 359 ss. Nello stesso senso, anche, Cons. St., 7 giugno 2018, n. 3430, in *giustizia-amministrativa.it*, ove si esclude esplicitamente una responsabilità da posizione.

<sup>71</sup> Così, anche se in ambito specifico di abbandono di rifiuti, C. CARRERA, *Abbandono di rifiuti e recinzione del fondo: la responsabilità del proprietario*, in *Urb. app.*, 2014, p. 1261 ss. In senso opposto, invece, U. SALANITRO, *Danno ambientale e bonifica tra norme comunitarie e Codice dell'Ambiente: i criteri di imputazione della responsabilità*, in G. ALPA (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, p. 225 ss. A ben vedere tuttavia, l'a. muove da una diversa concezione di rifiuto, reputando tale anche il suolo contaminato. Ciò che condurrebbe, dunque, alla responsabilità del proprietario del suolo, non sarebbe una diversa interpretazione delle norme in tema di responsabilità, ma una differente definizione di rifiuto. Per una ampia analisi v., A. JANNARELLI, *L'articolazione delle responsabilità all'abbandono dei rifiuti: a proposito della disciplina giuridica dei rifiuti come non beni sia in concreto che in chiave prospettica*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, p. 148 ss.

<sup>72</sup> Per queste considerazioni, e per la ricostruzione del sistema normativo sul tema specifico, cfr., M.F. TOMMASINI, *La fenomenologia del rifiuto*, cit., p. 424 ss.

<sup>73</sup> Sulla quale v., R. GUBELLO, *La Regione*, cit., p. 376 ss.

<sup>74</sup> Sul tema cfr., A. MURATORI, *Il decreto competitività pasticcia sull'end of waste*, in *Amb. svil.*, 2014, p. 771, D. ROTTGEN, *È arrivata la conferma per l'end of waste tramite provvedimenti autorizzatori*, *ivi*, 2016, p. 632; G. BAROZZI REGGIANI, *Ambiente, rifiuti, principio di legalità: obiettivo end of waste*, in *federalismi.it*, 2018.

<sup>75</sup> Sulle quali v., M.F. TOMMASINI, *La fenomenologia del rifiuto*, cit., p. 427 ss.

<sup>76</sup> Il mutamento di categoria non è tuttavia automatico essendo necessario un atto amministrativo che lo certifichi. Un esempio di questa procedura è quanto accaduto con riguardo ai rottami metallici (reg. UE 333/2011) o di vetro (reg. UE 1179/2012). In una recente sentenza la Corte di Giustizia ha ribadito che gli Stati membri sono obbligati a definire l'*end of waste*,

Tuttavia, appare palese che detta valutazione deve essere attuata per tipologie di materiali<sup>77</sup>. La questione è cruciale nello sviluppo dell'economia circolare poiché il raggiungimento di processi produttivi a ciclo chiuso necessita di una equiparazione tra la nozione di rifiuto rigenerato, ossia materia prima secondaria, e materia prima originaria<sup>78</sup>, sembra dunque opportuno provare a mettere ordine.

Il rifiuto non è più tale se a séguito di una operazione di recupero presenta una nuova possibilità di utilizzazione. Del resto, anche la definizione "caso per caso" basata su decisioni giurisprudenziali lascia intravedere la possibilità di valutazioni del caso concreto, nelle quali, a prescindere da operazioni specifiche di riciclo sia lo stato dell'innovazione industriale a rendere possibili nuove forme di utilizzazione. Come si desume dai Regolamenti dell'Unione sopra citati<sup>79</sup>, l'intervento del legislatore non è mai autonomo, ma muove sempre da valutazioni del caso concreto e ha la funzione di dirimere questioni interpretative e qualificatorie. Alla base della scelta è comunque presente una valutazione dell'utilità intrinseca di quel bene. Si comprende, dunque, perché la Corte di giustizia<sup>80</sup> abbia ribadito che in mancanza di norme comunitarie la qualifica di rifiuto non può essere desunta da principi generali, ma deve essere indicata caso per caso dai singoli Stati.

7. In definitiva, sembra che il problema sia di ordine più dogmatico. Esso, precisamente, sta nel rapporto tra il concetto di rifiuto e la rinuncia alla proprietà. Se infatti una volontà di disfarsi del bene ne rende possibile la qualifica in termini di rifiuto è necessario intendersi sul significato giuridico del termine rifiuto<sup>81</sup>, poiché quell'atto abdicativo del proprietario

«caso per caso»: Corte giust., 28 marzo 2019, c. 60/18, AS Tallinna Veski c. Keskkonnaamet, in *europa.eu*. La questione era relativa all'utilizzazione agricola (come concimante) dei fanghi di depurazione delle acque reflue urbane, sulle quali è unanime la qualificazione in termini di rifiuto. (Cfr., TAR Lombardia, Milano, 20 luglio 2018, n. 1782, in *giustizia-amministrativa.it*). In mancanza di indicazioni comunitarie e nazionali, l'agenzia per l'ambiente della Lituania rifiutava di attribuire il codice R30 di riciclo considerando invece l'operazione come R120 (trattamento biologico di rifiuti).

<sup>77</sup> Cfr. R. GUBELLO, *La Regione*, cit., p. 380 ss.

<sup>78</sup> Per queste considerazioni v., R. GUBELLO, *o.u.c.*, p. 381, nota 15.

<sup>79</sup> *Retro* nota 76.

<sup>80</sup> *Retro* nota 76.

<sup>81</sup> La discrepanza tra concetto e termine, proprio nell'ambito delle normative in tema di rifiuti, porta gli studiosi di linguistica ad affermare che «la terminologia della gestione dei rifiuti in ambito normativo è profondamente ambigua e questa ambiguità si riscontra sia a livello denominativo, sia a livello concettuale». In particolare, a livello concettuale si assiste alla «presenza di fenomeni come la polisemia e l'omonimia; a livello denominativo [...] esempi

non necessariamente e non sempre segna la fine del ciclo vitale del bene. Già in generale non esiste un rapporto biunivoco tra morte del bene e perdita della titolarità, ma in tema di rifiuti sono proprio le norme a condurci in questa direzione. Ne è una prova la formulazione dell'art. 183, lett. *i*, che individua la figura del commerciante di rifiuti<sup>82</sup>. Dunque i rifiuti sono, per espressa disposizione di legge, cose che possono essere oggetto di scambi commerciali, cioè di contratti<sup>83</sup>. Ciò induce a ritenere che sono beni in senso giuridico ai sensi dell'art. 810 c.c. Essi infatti, lungi dall'essere esclusivamente cose che producono disutilità, possono essere oggetto di diritti<sup>84</sup>. Sembra dunque possibile concludere che l'atto del disfarsi produce esclusivamente un mutamento di categoria del bene, trasformandolo in rifiuto, ma ciò non significa trasformarlo in un «non bene»<sup>85</sup>, bensì semplicemente farlo accedere ad una categoria di beni la cui utilizzazione e circolazione è disciplinata dal legislatore in modo differente<sup>86</sup>. La proposta qualificazione in termini di “non bene” infatti, sconta il

di sinonimia: variazione diastratica, variazione geografica, variazione grafica e riduzione dei termini complessi. Ne consegue che i termini di questo dominio non possono essere raccolti sistematicamente sotto forma di glossario senza tener conto di questa ambiguità. Nell'ipotesi migliore, sarebbe auspicabile una stretta collaborazione tra linguisti e giuristi esperti di diritto ambientale. Se da una parte il linguista può mettere a disposizione la propria competenza terminografica e la propria conoscenza di fenomeni di variazione denominativa, il giurista può fornire un insostituibile aiuto per la parte interpretativa, ossia concettuale, che nel campo del diritto non coincide col solo valore semantico del termine. In questo modo si potrà tenere il passo con la normativa vigente e offrire un prodotto attendibile, quindi non fuorviante per l'utente finale». Così, G. BARBAGIANNI, *Verso un modello di variazione terminologica: un'analisi della terminologia della gestione dei rifiuti in testi normativi*, in *Quad. Palazzo Serra*, 2014, 25, p. 7 ss.

<sup>82</sup> Sul quale v., M. DI LULLO, *Il rifiuto come bene, titolarità e gestione*, cit., p. 401 ss. Si pensi poi al fiorente mercato illegale dei rifiuti, che rappresenta, se ancora ce ne fosse bisogno, la prova del loro valore economico, tanto da indurre a discorrere di ciclo illegale dei rifiuti. V., sul punto, A. PERGOLIZZI, *I rifiuti sono un caleidoscopio di scelte*, in *AIRInforma*, 24 ottobre 2016.

<sup>83</sup> Per giurisprudenza costante, la Corte di Giustizia ricomprende tra i rifiuti anche sostanze ed oggetti che abbiano ancora un valore economico. Tra le prime v., Corte giust., 28 marzo 1990, cc. 206/88 e 207/88, G. Vessoso and G. Zanetti, in *eur-lex.europa.eu*.

<sup>84</sup> Un esempio per tutti è la possibilità che i rifiuti siano oggetto di aste competitive. Ciò se non è dirimente dal punto di vista giuridico, per il quale si spera di portare argomentazioni convincenti *infra* nel testo, lo è sicuramente dal punto di vista economico laddove il corrispettivo è sicuro indice di una attribuzione di valore. In tal senso, la testimonianza è data anche dall'impegno della nostra Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato che sempre più spesso ha dovuto valutare la posizione dei soggetti leader del mercato del riciclo in termini di fattispecie lesive della concorrenza. Cfr., A415 – SAPEC AFRO/BAYER-HELM, Provvedimento n. 22211/2011.

<sup>85</sup> Così A. JANNARELLI, *L'articolazione delle responsabilità*, cit., p. 136 ss.

<sup>86</sup> Disciplina che, tuttavia, in ragione di necessità di tutela della salute, è molto stringente e non sembra possibile affermarne l'applicazione o no in dipendenza della sola volontà del

preconcetto che la qualificazione di un'entità come bene giuridico ai sensi dell'art. 810 c.c. sia possibile soltanto ove essa sia suscettibile di essere oggetto di diritti proprietari<sup>87</sup>. È oramai conquista comune della dottrina che il richiamo ai diritti dell'art. 810 c.c. non sia esclusivo del diritto di proprietà<sup>88</sup>, ma possa essere relativo ad ogni entità la cui utilizzazione (o gestione) sia giustificata in ragione di un interesse meritevole di tutela<sup>89</sup>. E anche se, la disciplina in tema di rifiuti si presenta molto stringente e piena di obblighi per il detentore (non necessariamente proprietario) ciò si giustifica in ragione dell'interesse, sicuramente meritevole di tutela, di cura dell'ambiente<sup>90</sup> e, in definitiva, della salute umana. Per queste ragioni, la tendenza anche della Corte di giustizia è quella di contemplare una definizione abbastanza ampia di rifiuto sí da renderne possibile il riciclo<sup>91</sup>. In particolare, appare significativa l'argomentazione della Corte di giustizia<sup>92</sup> che proprio nella interpretazione del termine disfarsi ammonisce che «occorre prestare particolare attenzione alla circostanza che l'oggetto o la sostanza di cui trattasi non abbia o non abbia piú alcuna utilità per il suo detentore, sicché tale oggetto o tale sostanza costituirebbe un ingombro di cui egli cerchi di disfarsi». Non si tratta, dunque, di utilità globalmente intesa ma di utilità per il suo detentore<sup>93</sup>. Ciò è giustificato, come si diceva, in ragione di principi sovraindividuali di tutela della sa-

detentore. Ciò per due ordini di ragioni. La prima è che se il soggetto detentore è individuato dalla norma come colui che è responsabile del corretto smaltimento del rifiuto, non per questa ragione sembra possibile concludere che egli sia anche il soggetto titolare ad imprimere la destinazione all'abbandono del bene. La seconda ragione è di ordine piú generale poiché l'intera disciplina impone obblighi di destinazione di alcuni beni per sottrarli al ciclo dello smaltimento e destinati invece al riciclo.

<sup>87</sup> Per una diversa critica della teoria in oggetto v., G. RESTA, *I rifiuti come beni*, cit., p. 220 ss., il quale evidenzia che il contenuto dell'art. 810 c.c. non è necessariamente legato al concetto di utilità economica.

<sup>88</sup> Dove del resto lo stesso concetto di proprietà è mutato per aprirsi ad una visione solidaristica. Cfr., per tutti, S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1981; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della proprietà*, Napoli, 1971.

<sup>89</sup> Sulla vicenda che ha comportato la caduta della «identificazione tra proprietà e 'modello' del diritto soggettivo» v., P. RESCIGNO, *Disciplina dei beni e situazioni della persona*, in *Quad. fiorentini*, 1976/77, 2, p. 861 ss.

<sup>90</sup> La necessità di rileggere la disciplina proprietaria quando il punto di riferimento oggettivo sia l'ambiente è messa in luce, non da ora, da S. RODOTÀ, *La logica proprietaria tra schemi ricostruttiva e interessi reali*, in *Quad. fiorentini*, 1976/77, 2, p. 881 ss.

<sup>91</sup> Corte giust., 18 dicembre 2007, c. 195/05, *Commission of the European Communities c. Repubblica Italiana*, in *europa.eu*.

<sup>92</sup> Corte giust., 12 dicembre 2013, c. 292/12, *Ragn-Sells AS c. Sillamäe Linnavalitsus*, in *europa.eu*, punto 42.

<sup>93</sup> In quest'ottica non sembra che il problema sia generale di «instabilità dei confini fissati dal capitalismo contemporaneo tra l'utile e l'inutile, tra il valore e il non valore» (G. RESTA,

lute e dell'ambiente<sup>94</sup>. «Infatti, ove ricorra tale caso, sussiste un rischio che il detentore si disfi dell'oggetto o della sostanza in suo possesso con modalità atte a cagionare un danno ambientale, in particolare mediante abbandono, scarico o smaltimento incontrollati. Rientrando nella nozione di "rifiuto", ai sensi della direttiva 2006/12/CE, tale oggetto o tale sostanza soggiace alle disposizioni della direttiva in parola, il che implica che, conformemente all'articolo 4 della predetta direttiva, il suo recupero o il suo smaltimento dovrà essere effettuato in modo da non mettere in pericolo la salute umana e senza che vengano utilizzati procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente»<sup>95</sup>.

Ciò, tuttavia, consente di affermare che non si tratta di non-beni, ma di beni (in senso giuridico) che, pur avendo perso utilità per il detentore, conservano comunque una utilità intrinseca che potrebbe essere sfruttata da altri.

Ovviamente, le conclusioni proposte sono allo stato in parte utopiche e accoglibili *in toto* solo ove si assista ad una reale evoluzione del ciclo produttivo in senso circolare. Fino ad allora l'impressione è che il legislatore cerchi di arginare i danni per evitare che si materializzi quella città, immaginata da Italo Calvino, in cui «l'opulenza [...] si misura dalle cose che ogni giorno vengono buttate via per far posto alle nuove. Tanto che ci si chiede se la vera passione di Leonia sia davvero come dicono il godere delle cose nuove e diverse, o non piuttosto l'espellere, l'allontanare da sé, il mondarsi d'una ricorrente impurità. [...] Ogni anno la città s'espande, e gli immondezzei devono arretrare più lontano; l'imponenza del gettito aumenta e le cataste s'innalzano [...]. Il risultato è questo: che più Leonia espelle roba più ne accumula; le squame del suo passato si saldano in una corazza che non si può togliere; rinnovandosi ogni giorno la città conserva tutta sé stessa nella sola forma definitiva: quella delle spazzature

*I rifiuti come beni*, cit., p. 207 ss.) ma semplicemente tra ciò che è non utile per un soggetto ma che resta utile per altri.

<sup>94</sup> L'urgenza della tutela dell'ambiente in ragione della valorizzazione della persona umana si sgancia e si affianca dalle visioni che in epoche oramai lontane hanno posto il problema di salvaguardia dell'ambiente giustificandolo in un'ottica proprietaria quale bene diffuso e non appropriabile. Per questa visione, pur lungimirante per l'epoca nella quale fu prospettata, cfr., P. RESCIGNO, *Disciplina dei beni e situazioni della persona*, cit., p. 861 ss. La questione è poi stata affrontata in termini completamente differenti, rifiutando l'ottica proprietaria e proponendo una funzionalizzazione del diritto dell'ambiente alla tutela dell'uomo. Cfr. M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss.; M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *federalismi.it*; M. TALLACCHINI, *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Torino, 1996, p. 160 ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010, p. 444 ss.

<sup>95</sup> Corte giust., 4 luglio 2019, c. 624/17, Openbaar Ministerie c. Tronex BV, in *europa.eu*.

d'ieri che s'ammucchiano sulle spazzature dell'altroi e di tutti i suoi giorni e anni e lustri»<sup>96</sup>.

ANNA CARLA NAZZARO

*Abstract*

Il tema dei rifiuti rappresenta una materia che forse più di altre mostra una stretta connessione tra economia e diritto. La qualificazione giuridica della cosa "destinata allo smaltimento" sconta problemi di tutela dell'ambiente e del valore residuo dei materiali che nella nuova ottica dell'economia circolare, attenta al riutilizzo e alla rivalutazione delle materie prime secondarie, non si accontenta della definizione del rifiuto in termini di non utilità, ma ne propone una nuova definizione di bene giuridico.

The theme of waste represents a subject that, more than others, shows a close connection between economy and law. The legal qualification of the thing "destined for disposal" suffers from problems of environmental protection and residual value of the materials which, in the new perspective of the circular economy, attentive to the reuse and revaluation of secondary raw materials, is not satisfied with the definition of waste in terms of not useful, but proposes a new definition of legal asset.

*Keywords*

Rifiuto; economia circolare; bene giuridico; sottoprodotto.

Waste; circular economy; legal asset; secondary-product.

<sup>96</sup> I. CALVINO, *Le città invisibili*, Torino, 1972.