

Riutilizzo e centri del riuso e possibilità offerta dalla normativa

a cura di Mario Santi

Spazi che l'evoluzione della normativa italiana e comunitaria aprono al "riutilizzo", non solo di beni, ma anche di "rifiuti"

Fin dall'art. 1, che espone "Oggetto e ambito di applicazione della norma", la Direttiva quadro sui rifiuti¹ dichiara che "La presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei RIFIUTI, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle RISORSE e migliorandone l'efficacia."

La Comunità, quindi, dà una chiara indicazione: è necessario uscire dalla mera ottica di gestione dei rifiuti e cominciare a parlare di beni da non scartare, a ragionare sull'efficienza dei processi produttivi, a pensare ad un bilancio globale in termini di sostenibilità ambientale del ciclo della materia.

Il DLgs 205/10 ha recepito la direttiva nell'ordinamento nazionale, adeguando le disposizioni del DLgs 152/06.

Oggi quindi l'art. 177 del testo unico ambientale, nel definire il "campo di applicazione" della norma, introduce un riferimento non più solo ai rifiuti ma alla gestione delle risorse.

Ecco perché il campo di applicazione della gestione dei rifiuti comprende ora anche in Italia tutte le azioni di conservazione della risorse e minimizzazione dell'impatto del fine vita (comprese prevenzione, riutilizzo) e non più la sola gestione degli scarti.

E' quindi logico che le misure di prevenzione diventino esplicitamente parte integrante (art. 178) e punto di partenza (art. 179) nella gerarchia della gestione dei rifiuti.

Nella gerarchia viene confermata la priorità assoluta per la prevenzione e viene introdotta al secondo posto la "preparazione per il riutilizzo"².

Per "**preparazione per il riutilizzo**" vanno intese le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento e per "**riutilizzo**" qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti.

Il riutilizzo non è stato introdotto nella gerarchia in quanto riguarda beni che sono ancora allo stato di prodotti (non destinati all'abbandono), mentre i beni destinati all'abbandono (e perciò divenuti rifiuti) hanno bisogno di alcune operazioni di "preparazione" per poter essere destinati al riutilizzo.

Alla fattispecie del *riutilizzo* afferiscono i mobili, beni durevoli, AEE, vestiario e altri oggetti, eccedenze alimentari, raccolti da svuota cantine e organizzazioni del terzo settore e ri-vivificati (sottraendoli al destino di rifiuto e rimettendoli nel circuito di utilizzo) per motivi benefici e/o commerciali: da oggetti donati a prodotti da donare a loro volta a non abbienti o da commercializzare per sostenere le proprie iniziative assistenziali o commerciali.

Alla *preparazione per il riutilizzo* sono indirizzati i beni destinati all'abbandono ed entrati nel circuito de rifiuti. Mobili, beni durevoli, RAEE, vestiario e altri oggetti, che sono stati consegnati

1 DIRETTIVA 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive

2 Articolo 179 (Criteri di priorità' nella gestione dei rifiuti)

1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) smaltimento. .

alla raccolta stradale o ai centri di raccolta, ma che attraverso agli interventi di “preparazione” sono trasformati da rifiuti in beni da destinare al riutilizzo. In questo caso abbiamo la trasformazione funzionale, ma anche amministrativa di un rifiuto in un bene.

Questo **stretto rapporto tra riutilizzo e gestione dei rifiuti** (che costituisce una della novità sostanziali introdotte con il DLgs 205/10) si legge anche nella introduzione di un articolo (il 180-bis) nel quale vengono trattati insieme “riutilizzo del prodotti e preparazione per il riutilizzo dei rifiuti”³.

Esso invita le P.A a promuovere **iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti**, annunciando, al comma 2 che ciò potrà avvenire sulla base di “uno o più Decreti del MinAmb”.

Si potrà trattare dell'uso di strumenti economici, dell'adozione di decreti attuativi per introdurre criteri per gli acquisti di prodotti riutilizzati negli appalti pubblici, di misure educative.

Si potranno definire obiettivi quantitativi, si potrà pensare a declinare anche in funzione del riutilizzo la responsabilità estesa del produttore, si può pensare ad accordi di programma.

Ma si pensa anche a **misure logistiche, come la costituzione ed il sostegno di centri e reti accreditati di riparazione / riutilizzo**, rimandando a decreti attuativi la definizione di **modalità operative per la loro costituzione e sostegno**.

Tra le “modalità operativa per la loro costituzione e sostegno” non può esservi dubbio vada compresa la definizione di **procedure autorizzative semplificate**.

Se al momento quindi appare non pienamente definita la regolamentazione normativa delle attività di preparazione al riutilizzo, si ritiene che la mancanza possa essere colmata, fino all'uscita dei Decreti attuativi di cui sopra, dal varo di un **“Regolamento comunale per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo”**. Si tratta di un **atto normativo**, sia pure all'ultimo posto nella gerarchia delle fonti, **pienamente legittimato non solo dalla normativa generale (Dlgs 152/06 e s.m.i., in particolare Dlgs 205/10) ma dal varo dello specifico provvedimento normativo di**

3180-bis. Riutilizzo di prodotti e preparazione per il riutilizzo dei rifiuti

(articolo introdotto dall'art. 6 del Dlgs. n. 205 del 2010)

1. Le pubbliche amministrazioni promuovono, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti. Tali iniziative possono consistere anche in:

- a) uso di strumenti economici;
- b) misure logistiche, come la costituzione ed il sostegno di centri e reti accreditati di riparazione/riutilizzo;
- c) adozione, nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, di idonei criteri, ai sensi dell'articolo 83, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e previsione delle condizioni di cui agli articoli 68, comma 3, lettera b), e 69 del medesimo decreto; a tale fine il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione i decreti attuativi di cui all'articolo 2 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 11 aprile 2008, pubblicato nella G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008;
- d) definizione di obiettivi quantitativi;
- e) misure educative;
- f) promozione di accordi di programma.

2. Con uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate le ulteriori misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e la preparazione dei rifiuti per il riutilizzo, anche attraverso l'introduzione della responsabilità estesa del produttore del prodotto. Con uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le modalità operative per la costituzione e il sostegno di centri e reti accreditati di cui al comma 1, lett. b), ivi compresa la definizione di procedure autorizzative semplificate. e di un catalogo esemplificativo di prodotti e rifiuti di prodotti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a riutilizzo o a preparazione per il riutilizzo.

3. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

settore, Il Piano Nazionale di Prevenzione Rifiuti (PNPR)⁴, che definisce il “riutilizzo” come una delle sue “misure generali”.

La partenza di alcuni Regolamenti comunali potrebbe inoltre essere uno stimolo per spingere il Legislatore a varare i decreti attuativi.

I fatto che la P.A debba provvedere gli “*adempimenti di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*” apre la strada a (e rende obbligatorio) un rapporto con le strutture del volontariato e del terzo settore.

Lo stesso decreto attuativo di cui si parlava è tenuto a definire un catalogo esemplificativo di prodotti e rifiuti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a riutilizzo o a preparazione per il riutilizzo.

Anche in questo caso, come in quello precedente, appare attuale la definizione di un CATALOGO, accanto al *Regolamento comunale per la preparazione al riutilizzo e il riutilizzo*.

E d'altronde al successivo art. 184-ter sulla “Cessazione della qualifica di rifiuto”⁵ (altro articolo introdotto ex novo dal DLgs 205/10) si dispone che un rifiuto cessi di essere tale se **sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo**, e soddisfi specifici criteri e condizioni, specificate al comma 1 (tra cui che sia utilizzabile con buone prestazioni funzionali ed esista una domanda e/o un mercato). E si ricorda poi, al comma 4., che *Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo e' da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio* (che sono parte integrante delle politiche di gestione dei rifiuti). Qui va specificato (magari con una **circolare interpretativa del MinAmb**) che, con l'uscita del PNPR, in realtà il “**rifiuto che cessa di essere tale**” va “**computato ai fini del raggiungimento degli obiettivi di prevenzione proposti dal**

4 Adottato con Delibera Direttoriale del Ministero dell'Ambiente del 7 ottobre 2013 *

5 184-ter. Cessazione della qualifica di rifiuto

(articolo introdotto dall'art. 12 del Dlgs. n. 205 del 2010)

1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le

disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione.

4. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n 209, dal decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, e dal decreto legislativo 120 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.

5. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto.

PNPR⁶.

Sono tutte dimostrazioni della **stretta integrazione funzionale e amministrativa del riutilizzo di beni e prodotti nella gestione dei rifiuti**, attraverso la novità amministrativa della **“preparazione per il riutilizzo”** che viene non a caso classificata come **misura di gestione dei rifiuti**, ponendola al **secondo posto** della gerarchia funzionale.

Natura di “bene” o “rifiuto” assunta dai prodotti destinati all'abbandono e riutilizzabili

La “natura” (bene o rifiuto) dei materiali riutilizzabili dipende dalle caratteristiche dell'abbandono da parte delle utenze, ma non influisce sulle modalità di riuso.

Se il **materiale** è portato **direttamente** dalle utenze **al Centro riuso** o prelevato dai volontari presso le abitazioni esso **non acquista la qualifica di “rifiuto”**, viene **“donato”** al gestori del Centro, che lo utilizza per i fini solidali che lo stesso si è dato.

Se il materiale è consegnato come “rifiuto” al servizio di raccolta (anche nei centri di raccolta o stazioni ecologiche attrezzate) esso **deve essere sottoposto a disciplina semplificata nella fasi di:**

- **stoccaggio provvisorio;**
- **raccolta, trasporto e movimentazione.**

Poi, una volta che il materiale è arrivato **al Centro riuso**, **i rifiuti cessano di essere tali** (ai sensi dell'art. 184 ter del DLgs 152/06) **quando vengono sottoposti alla preparazione per il riutilizzo** e soddisfano i CRITERI SPECIFICI, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

La “preparazione per il riutilizzo” può consistere tanto nel semplice controllo per verificare se i rifiuti soddisfano i criteri sopra elencati quanto in azioni che li portino a soddisfarli - pulizia, riparazione, ecc.

Regolamentazione per la preparazione al riutilizzo e per il riutilizzo

Regioni e ambiti sovracomunali di programmazione (Consorzi, ATO, Province) possono produrre un **Regolamento tipo comunale per la preparazione al riutilizzo e il riutilizzo** che, in coerenza con la normativa nazionale ed europea sopra richiamate, introduca una **NORMATIVA SEMPLIFICATA** per le operazioni di raccolta, trasporto ai Centri riuso e movimentazione dei *rifiuti da riutilizzare* (da parte del gestore del servizio di raccolta e degli incaricati delle Associazioni che li gestiscono) e regoli lo stoccaggio provvisorio e tutte le operazioni di preparazione per il riutilizzo compiute sui materiali e i rifiuti che in virtù di quelle operazioni cessano di essere tali, eseguite presso gli stessi Centri riuso dai loro gestori (associazioni di volontariato, strutture professionali convenzionate o gestori dei rifiuti che siano).

Potrà essere il Regolamento a definire un CATALOGO di prodotti e rifiuti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a operazioni di “riutilizzo” e di “preparazione per il riutilizzo”. Per essere comunque alla fine beni, da considerare tali e non (più) rifiuti.

⁶ “ ... obiettivi di prevenzione al 2020 rispetto ai valori registrati nel 2010:

- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani

per unità di Pil. Nell'ambito del monitoraggio per verificare gli effetti delle misure, verrà considerato anche

l'andamento dell'indicatore Rifiuti urbani/consumo delle famiglie;

- Riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di Pil;

- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di Pil. “

Il varo di questi strumenti potrebbe anticipare (e stimolare) il varo del Decreto Attuativo di cui al comma 2 dell'art. 180 bis del DLgs 152/06. Essi potrebbero essere inviati al MinAmb, come stimolo proveniente dai territori a rendere al più presto operativa questa misura che va assunta a livello centrale.

Il successivo riutilizzo può avvenire attraverso operazioni di distribuzione all'utenza mediante:

- distribuzione gratuita;
- baratto;
- vendita (solidale o commerciale)

Tutte le forme per articolare queste indicazioni (intercettazione, trasporto, attività per consentire il riutilizzo e tre modalità di distribuzione e re-immissione nel circuito di utilità dei beni sottratti al destino di rifiuti) possono essere stabilite dal *Regolamento comunale per la preparazione al riutilizzo e per il riutilizzo* messo a punto (sulla base del Regolamento tipo) dalle singole Amministrazioni Comunali con il contributo del gestore dei rifiuti e delle associazioni di volontariato e terzo settore impegnate nel riutilizzo e nella sua preparazione, quando non di strutture professionali o commerciali convenzionate.

Forme di concessione dell'area del Centro riuso

Le aree da destinare centro per il riuso devono rientrare nelle disponibilità del Comune o del gestore dei rifiuti, che le può concedere in comodato d'uso gratuito alle associazioni di volontariato e caritatevoli impegnate nel riuso (con una regolamentazione che avverrà sulla base del *Regolamento comunale per la preparazione al riutilizzo e per il riutilizzo*).