




# Classificazione dei rifiuti: tutte le novità

**Paolo Pipere**

Esperto di Diritto dell'Ambiente

Segretario nazionale Associazione Italiana Esperti  
Ambientali



# Classificazione: situazione attuale e problemi aperti

# Individuazione dei rifiuti pericolosi

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)

Come è codificato  
e classificato nel  
CER?

**01 01 01**  
rifiuti da  
estrazione di  
minerali  
metalliferi  
**Voce  
non  
pericolosa  
assoluta**

15 02 02\*  
15 02 03  
Voci  
"a  
specchio"

**16 06 01\***  
**Voce  
pericolosa  
assoluta**

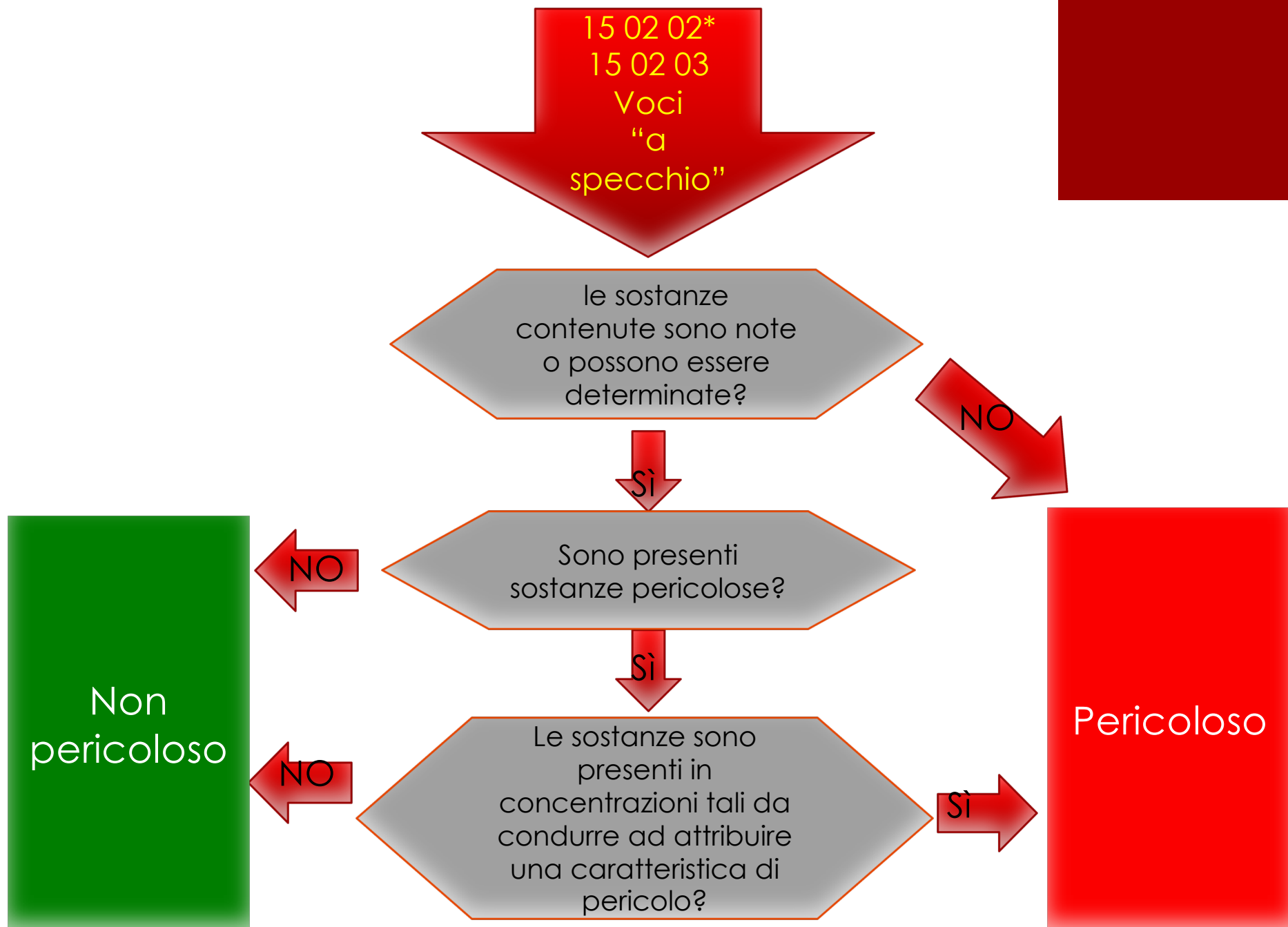
Non  
pericoloso

Approfondimento  
indispensabile

Pericoloso

# Individuazione dei rifiuti pericolosi

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)



## ALLEGATO D

### Classificazione dei rifiuti:

- La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute
  - nella **decisione 2014/955/UE** e
  - nel **regolamento (UE) n. 1357/2014** della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonché
  - nel **regolamento (UE) 2017/997** del Consiglio, dell'8 giugno 2017



# Classificazione. Linee guida ISPRA

# Linee Guida ISPRA: «**Approccio metodologico per la valutazione della caratteristica di pericolo HP14 - Ecotossico**»

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)

La fase di valutazione delle caratteristiche di pericolo segue quella di individuazione del codice EER, tre le ipotesi:

1. **codice non pericoloso**, non accompagnato da voce specchio pericolosa: è **sempre classificato come non pericoloso in base all'origine** e non occorrono ulteriori valutazioni per decidere se detto rifiuto debba essere classificato come non pericoloso;
2. **codice pericoloso** (asteriscato), non accompagnato da voce specchio non pericolosa: **sempre classificato come pericoloso in base all'origine**, la ricerca delle caratteristiche di pericolo sarà necessaria ai fini della sua successiva gestione, in quanto tali informazioni possono essere necessarie per adempiere le disposizioni di cui all'art. 19 della direttiva quadro sui rifiuti, concernente la corretta etichettatura dei rifiuti pericolosi;
3. **voci specchio**, ossia da due o più voci tra loro correlate, di cui almeno una pericolosa ed almeno una non pericolosa: occorrerà procedere a **valutazione più approfondita** circa la sussistenza o meno di una o più caratteristiche di pericolo.

**Nel documento “Analisi delle procedure di verifica della caratteristica di pericolo e definizione di un approccio metodologico” ISPRA esprime la seguente posizione:**

- *«La procedura di classificazione individuata dalla normativa si basa sulla determinazione del contenuto percentuale delle **sostanze pertinenti**, ovvero delle sostanze contenute nel rifiuto e contrassegnate, ai sensi del regolamento CLP, dalle classi, categorie e indicazioni di pericolo attinenti alla caratteristica HP14 (metodo convenzionale di calcolo).*



- L'allegato 4, paragrafo 4.2.1 degli "Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti" della Commissione europea riporta che nel "caso in cui il detentore del rifiuto disponga di qualche conoscenza in merito agli elementi del rifiuto ma non alle sostanze presenti nello stesso, si suggerisce di utilizzare il concetto di determinazione delle sostanze secondo uno **scenario realistico corrispondente allo «scenario realistico più sfavorevole» per ciascun elemento identificato**. Tali sostanze relative allo scenario realistico più sfavorevole dovrebbero essere determinate per ciascuna caratteristica di pericolo e successivamente dovrebbero essere utilizzate per la valutazione delle caratteristiche di pericolo. Le sostanze relative allo scenario realistico più sfavorevole **dovrebbero essere determinate tenendo conto delle sostanze che potrebbero essere ragionevolmente presenti nei rifiuti (ad esempio in base alle sostanze utilizzate nel processo di generazione dei rifiuti in esame e alla chimica associata)»**.



# Linee Guida Commissione UE sulla Classificazione dei rifiuti

# Linee Guida Commissione UE sulla Classificazione dei rifiuti

- **Comunicazione Commissione UE (2018/C 124/01) - GUUE 9 aprile 2018**
- «chiarimenti e orientamenti alle autorità nazionali, ivi incluse le autorità locali, e alle imprese (ad esempio per le autorizzazioni), riguardo alla **corretta interpretazione e applicazione** della pertinente **normativa UE sulla classificazione** dei rifiuti, in particolare la direttiva quadro sui rifiuti e l'elenco dei rifiuti».

# Linee Guida Commissione UE sulla Classificazione dei rifiuti

- allegato 1: **elenco dei rifiuti commentato**, compresi anche esempi relativi a voci complesse,
- allegato 2: classificazione delle sostanze come pericolose a norma del regolamento CLP, orientamenti utili alla **valutazione della pericolosità** delle sostanze individuate, e su come determinare la loro classificazione chimica,
- allegato 3: approcci specifici per la **determinazione** delle **caratteristiche di pericolo** da HP1 a HP15, inclusi metodi di calcolo, metodi di prova e valori soglia,
- allegato 4: panoramica sul **campionamento dei rifiuti** secondo le norme europee, nonché maggiori informazioni e riferimenti concernenti questioni specifiche relative alle **analisi chimiche** dei rifiuti.

# Linee Guida Commissione UE sulla Classificazione dei rifiuti

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)

## Voci a specchio

- La comunicazione “**Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti (2018/C 124/01)**“, a differenza della linea guida elaborata dalle agenzie per la protezione dell’ambiente del Regno Unito, finora considerata come la più autorevole in materia, **ritiene che le voci del catalogo da 15.01.01 a 15.01.09 non siano “voci assolute non pericolose” ma invece “voci a specchio non pericolose”**.

# Voci a specchio

«Nel sottocapitolo 15 01 sono contenute le seguenti voci MNH [mirror non-hazardous, voce a specchio non pericolosa]:

- 15 01 01 imballaggi di carta e cartone MNH
- 15 01 02 imballaggi di plastica MNH
- 15 01 03 imballaggi in legno MNH
- 15 01 04 imballaggi metallici MNH
- 15 01 05 imballaggi compositi MNH
- 15 01 06 imballaggi in materiali misti MNH
- 15 01 07 imballaggi di vetro MNH
- 15 01 09 imballaggi in materia tessile MNH

Sono fornite inoltre le seguenti voci MH [voce a specchio pericolosa]:

■ 15 01 10\* imballaggi contenenti residui di sostanze pericolose o contaminati da tali sostanze MH

15 01 11\* imballaggi metallici contenenti matrici solide porose pericolose (ad esempio amianto), compresi contenitori a pressione vuoti».

# Linee Guida Commissione UE sulla Classificazione dei rifiuti

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)

## Voci a specchio

- L'interpretazione secondo la quale le voci da 15.01.01 a 15.01.09 sono da considerare voci a specchio non pericolose delle due voci a specchio pericolose (15.01.10 e 15.01.11) fa necessariamente insorgere una serie di problemi. In primo luogo quello relativo alla possibilità di giungere ad attribuire una voce a specchio non pericolosa in assenza di una verifica analitica, a condizione di conoscere in modo circostanziato il contesto di produzione del rifiuto.

# Linee Guida Commissione UE sulla Classificazione dei rifiuti

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)

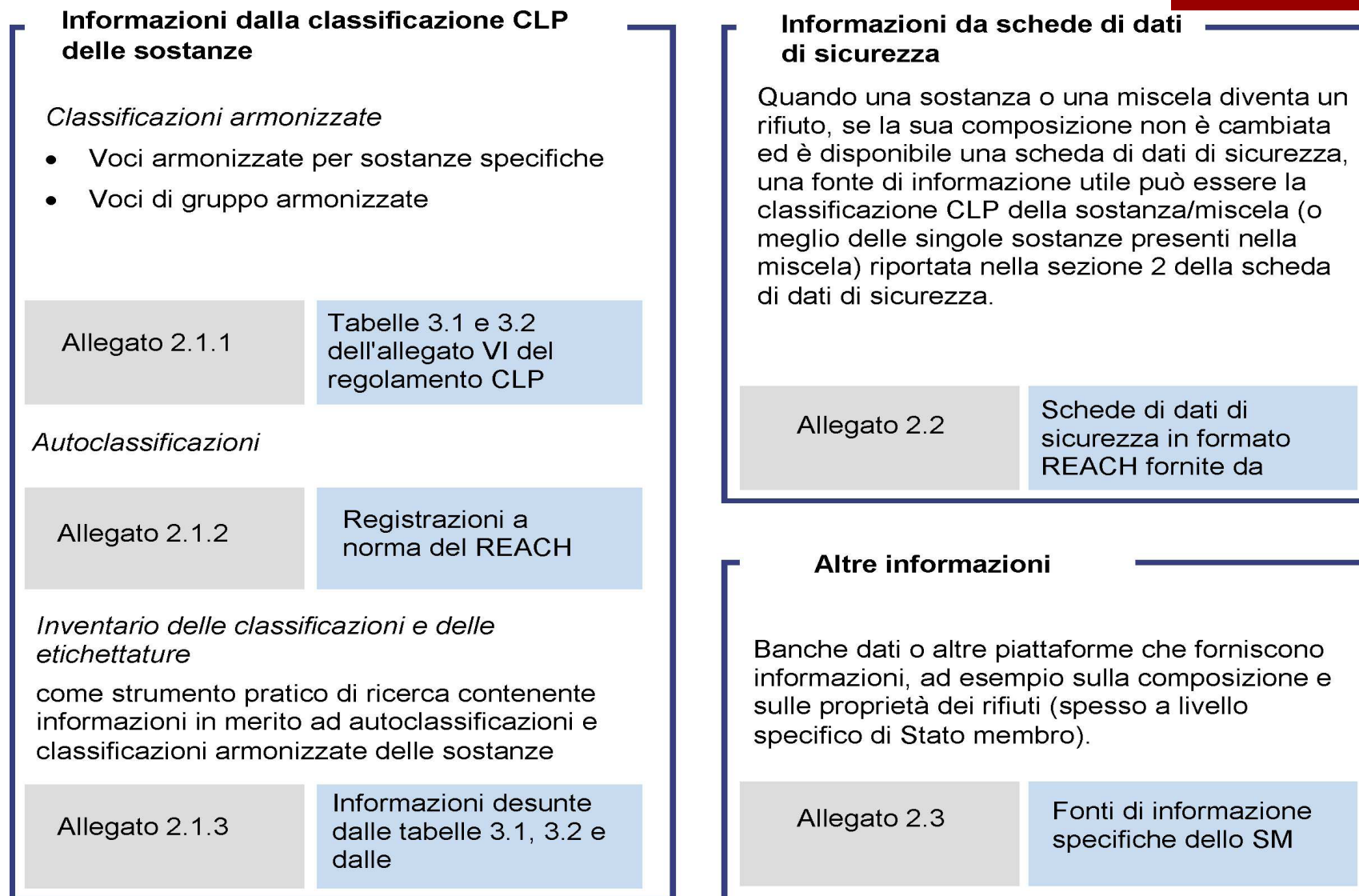
## Voci a specchio

- L'Allegato 4 della Comunicazione, in materia di Campionamento e analisi chimica dei rifiuti si esprime in questi termini:
  - **«In molti casi, saranno disponibili informazioni sufficienti sui rifiuti in questione tali da non rendere necessario svolgere un campionamento, analisi chimiche e test (cfr. allegato 2 per altre fonti di informazione rispetto al campionamento e alle analisi chimiche dei rifiuti)».**



# Voci a specchio

L'allegato 2 nella seguente figura prevede che la classificazione possa essere effettuata anche ricorrendo a fonti informative diverse dalle analisi di laboratorio:



# Voci a specchio

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)

Naturalmente nel caso in cui le prescrizioni della singola autorizzazione prevedano necessariamente l'acquisizione di analisi di laboratorio tale obbligo è ineludibile.

Nel caso dei rifiuti di imballaggio derivanti dalla raccolta dei rifiuti urbani di origine domestica l'applicazione pratica della procedura di classificazione definita dalla Decisione 2014/955/UE è evidentemente molto difficile, se non impossibile.



# Classificazione. Linee guida SNPA

# Linee guida SNPA

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)

- Le linee guida del sistema Nazionale per la Protezione Ambientale ritengono “voci assolute” pericolose o non pericolose molte voci che le linee guida della Commissione UE ritengono invece “voci a specchio”.
- Non è stata fornita nessuna argomentazione a sostegno di questa scelta che, pur comportando semplificazioni gestionali, di discosta nettamente dalle indicazioni europee.



# Classificazione. La giurisprudenza

# Rinvio alla Corte di Giustizia UE

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)

- Cass. Sez. III n. 37460 del 27 luglio 2017

## Rifiuti. Voci a specchio rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia

- Sussistendo, un ragionevole dubbio circa l'ambito di operatività delle disposizioni comunitarie che l'ultimo intervento del legislatore nazionale espressamente richiama, il Collegio ha ritenuto che il processo (unitamente ad altri 2 di analogo contenuto) sia sospeso, rimettendo gli atti alla Corte di Giustizia affinché si pronunci sui **seguenti quesiti:**
  - a) **Se l'allegato alla Decisione 2014/955/UE ed il Regolamento UE n. 1357/2014 vadano o meno interpretati**, con riferimento alla classificazione dei rifiuti con voci speculari, **nel senso che il produttore del rifiuto, quando non ne è nota la composizione, debba procedere alla previa caratterizzazione ed in quali eventuali limiti;**
  - b) **Se la ricerca delle sostanze pericolose debba essere fatta in base a metodiche uniformi predeterminate;**

# Rinvio alla Corte di Giustizia UE

- Cass. Sez. III n. 37460 del 27 luglio 2017

## Rifiuti. Voci a specchio rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia

- c) Se la ricerca delle sostanze pericolose debba basarsi su una **verifica accurata e rappresentativa che tenga conto della composizione del rifiuto**, se già nota o individuata in fase di caratterizzazione, o **se invece la ricerca delle sostanze pericolose possa essere effettuata secondo criteri probabilistici considerando quelle che potrebbero essere ragionevolmente presenti nel rifiuto**
- d) **Se, nel dubbio o nell'impossibilità di provvedere con certezza all'individuazione della presenza o meno delle sostanze pericolose nel rifiuto, questo debba o meno essere comunque classificato e trattato come rifiuto pericoloso** in applicazione del principio di precauzione

## ■ Conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di Giustizia UE

- Per classificare un rifiuto con una voce MH non è neppure sufficiente addurre un semplice dubbio sulla sua pericolosità, invocando il principio di precauzione. Se lo fosse, tutti i codici specchio condurrebbero alla classificazione del rifiuto come pericoloso.  
**Siffatta classificazione richiede invece, insisto, un'analisi individuale della composizione del rifiuto e la successiva verifica dell'eventuale pericolosità delle sostanze che lo compongono.** La procedura di cui alla direttiva 2008/98 e alla decisione 2000/532 impone condizioni analoghe a quelle cui alla Corte subordina la possibilità di invocare il principio di precauzione.



## ■ Conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di Giustizia UE

- Concordo con il governo italiano sul fatto che il produttore o detentore del rifiuto **non ha l'obbligo di sottoporlo ad analisi esaustive al fine di individuare tutte le sostanze pericolose, ai sensi del regolamento n. 1272/2008, eventualmente presenti nello stesso e tutti i possibili indizi di pericolosità che esso può comportare**, in applicazione dell'allegato III della direttiva 2008/98. Tale opinione è condivisa dal giudice del rinvio, il quale ritiene che sia necessaria non una ricerca indiscriminata di tutte le sostanze che i rifiuti potrebbero astrattamente contenere, ma **un'adeguata caratterizzazione degli stessi basata prima sull'accertamento della loro esatta composizione e, successivamente, sulla verifica della pericolosità delle sostanze così individuate.**

- Conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di Giustizia UE
- Anche il principio di fattibilità tecnica e praticabilità economica, espresso all'articolo 4, paragrafo 2, ultimo comma, della direttiva 2008/98, **osta a che si imponga al produttore di svolgere analisi assolutamente esaustive della composizione dei rifiuti e di tutti gli indizi di pericolosità delle sostanze che li compongono. Un obbligo siffatto sarebbe peraltro sproporzionato.**

Il produttore dei rifiuti agisce correttamente se **limita le determinazioni analitiche alla ricerca delle sostanze pericolose che, con un livello di probabilità elevato, possono essere contenute nei prodotti dai quali decadono i rifiuti.**

- È stata perciò **rifiutata** l'ipotesi interpretativa, troppo a lungo sostenuta con veemenza nel nostro Paese, secondo la quale il produttore del rifiuto sarebbe stato tenuto a **rovesciare una presunzione di pericolosità mediante analisi volte a verificare l'assenza di qualunque tipo di sostanza classificata come pericolosa.**

- La Corte conferma, inoltre, le indicazioni dell'Avvocato generale. **È possibile giungere ad attribuire le caratteristiche di pericolo al rifiuto anche con mezzi diversi dalle analisi di laboratorio:**
- informazioni sul processo chimico o sul processo di fabbricazione e sulle sostanze impiegate,
- informazioni fornite dal produttore originario del rifiuto della sostanza o dell'oggetto in seguito divenuto rifiuto,
- ricorso alle banche dati ufficiali.

- Nessuna disposizione della normativa dell'Unione, infatti, può essere interpretata, secondo la Corte, nel senso di imporre la verifica dell'assenza, nel rifiuto, di qualsiasi sostanza pericolosa. **Si tratterebbe di un obbligo definito come “irragionevole”, sia dal punto di vista tecnico sia economico.**
- Il produttore o il detentore ha l'obbligo, pertanto, di **ricercare le sostanze pericolose che ragionevolmente possono essere presenti nel rifiuto, e “non ha nessun margine di discrezionalità” in proposito.**
- I metodi da utilizzare sono quelli definiti a livello europeo o, in mancanza, quelli nazionali, se riconosciuti a livello internazionale.

- Il legislatore dell'Unione nel settore della gestione dei rifiuti: *«ha inteso operare un **bilanciamento tra, da un lato, il principio di precauzione e, dall'altro, la fattibilità tecnica e la praticabilità economica**, in modo che i detentori di rifiuti **non siano obbligati a verificare l'assenza di qualsiasi sostanza pericolosa** nel rifiuto in esame, ma possano essere limitarsi a ricercare le sostanze che possono essere ragionevolmente presenti in tale rifiuto e valutare le sue caratteristiche di pericolo sulla base di calcoli o mediante prove in relazione a tali sostanze».*

■ Cass. Pen. Sez. IV, n. 6548  
del 9 febbraio 2018

- *In caso di rifiuti con codice a specchio, per identificarne la non pericolosità **non è necessaria la indiscriminata ricerca di tutte le sostanze che il rifiuto potrebbe astrattamente contenere, ma unicamente di quelle che, con più elevato livello di probabilità, possono essere presenti nel rifiuto.** Ciò è affermato nella scorta di un contemperamento tra il principio di precauzione e quello di economicità e fattibilità tecnica della gestione dei rifiuti.*



# Sentenza della Cassazione sui codici a specchio



# Sentenza Corte Cassazione

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)

10. Con sentenza del 29 marzo 2019 La Corte di Giustizia (Decima Sezione) decideva sulla domanda di pronuncia pregiudiziale (cause riunite da C-487/17 a C-489/17) dichiarando che:

1) L'allegato III della direttiva 2008/98/CE [...] devono essere interpretati nel senso che **il detentore di un rifiuto che può essere classificato sia con codici corrispondenti a rifiuti pericolosi sia con codici corrispondenti a rifiuti non pericolosi, ma la cui composizione non è immediatamente nota, deve, ai fini di tale classificazione, determinare detta composizione e ricercare le sostanze pericolose che possano ragionevolmente trovarsi onde stabilire se tale rifiuto presenti caratteristiche di pericolo, e a tal fine può utilizzare campionamenti, analisi chimiche e prove** previsti dal regolamento (CE) n. 440/2008 della Commissione, del 30 maggio 2008, che istituisce dei metodi di prova ai sensi del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) o qualsiasi altro campionamento, analisi chimica e prova riconosciuti a livello internazionale

2) Il principio di precauzione deve essere interpretato nel senso che, qualora, **dopo una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie**, il detentore di un rifiuto che può essere classificato sia con codici corrispondenti a rifiuti pericolosi sia con codici corrispondenti a rifiuti non pericolosi si trovi nell'impossibilità pratica di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo che detto rifiuto presenta, **quest'ultimo deve essere classificato come rifiuto pericoloso.**


# Sentenza Corte Cassazione

[www.pipere.it](http://www.pipere.it)

Inoltre, il riferimento alle garanzie di efficacia e rappresentatività che devono essere offerte dal campionamento e dall'analisi chimica, nonché la radicale esclusione di alcun margine di discrezionalità in capo al detentore del rifiuto, al quale, tuttavia, non possono essere imposti obblighi insensati sotto il profilo tecnico ed economico, non previsti da alcuna disposizione comunitaria, **sancisce, inequivocabilmente, la fallacia delle due tesi interpretative che si sono contrapposte nel corso degli anni e comunemente individuate come “tesi della probabilità” e “tesi della certezza” già ritenute non condivisibili da questa Corte nell'ordinanza di rimessione [??]**

9. **Va certamente esclusa la “presunzione di pericolosità”** nei termini in cui vi si riferisce il Pubblico Ministero ricorrente **ed il conseguente obbligo per il detentore del rifiuto di dimostrarne, attraverso analisi, la non pericolosità, dovendo in alternativa classificare comunque il rifiuto come pericoloso** ostandovi, in maniera evidente, quanto indicato dai giudici di Lussemburgo nel punto 45 della sentenza.

**Non può inoltre condividersi, sempre alla luce di quanto evidenziato dalla Corte di giustizia, il rilievo esplicitamente attribuito dal Tribunale al mancato espletamento, da parte degli inquirenti, di attività di analisi volta a dimostrare la pericolosità del rifiuto,** accollando ad essi un dovere che la pronuncia pregiudiziale esclude, attribuendo al detentore del rifiuto (e non dunque, soltanto al produttore, che pure tale qualifica riveste), quando la composizione del rifiuto potenzialmente pericoloso non sia immediatamente nota, l'onere di raccogliere le informazioni idonee a consentirgli di acquisire una conoscenza sufficiente di detta composizione e, in tal modo, di attribuire a tale rifiuto il codice appropriato (punto 40).



# Schema decreto legislativo di recepimento delle Direttive sull'economia circolare

# Classificazione (art. 184)

[...] 2. Sono rifiuti urbani i rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter)

## **b-ter) "rifiuti urbani":**

- a) i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;
- b) i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che **sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies; [NUOVI CRITERI DI ASSIMILAZIONE CHE DETERMINANO LE SUPERFICI ASSOGGETTATE A TARI]**
- c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;

- a) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
- b) i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;
- c) i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere c), d) ed e);
- d) i rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento delle acque reflue, ivi compresi i fanghi di depurazione, i veicoli fuori uso o i rifiuti da costruzione e demolizione"



"3. Sono rifiuti speciali:

- a) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 C.c., e della pesca;
- b) i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;
- c) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2, lettera b **[rifiuti urbani]**;
- d) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali se diversi da quelli di cui al comma 2, lettera b **[rifiuti urbani]**;

e) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività commerciali se diversi da quelli di cui al comma 2, lettera b **[rifiuti urbani]**;

f) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio se diversi da quelli di cui al comma 2, lettera b **[rifiuti urbani]**;

g) i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie. »

- **RISCHIO DI CONTENZIOSO INFINITO FRA COMUNI E IMPRESE, CRITERIO OPPOSTO RISPETTO A QUELLO CHE SI ERA IN PRECEDENZA IPOTIZZATO, GRAVI RISCHI DI ELEVATO INCREMENTO TARI PER LE IMPRESE**

«La corretta attribuzione dei Codici dei Rifiuti e delle caratteristiche di pericolo dei rifiuti è effettuata dal produttore sulla base delle **Linee Guida redatte, entro il 31 dicembre 2020, dal Sistema nazionale per la protezione e la ricerca ambientale ed approvate con decreto del Ministero dell'ambiente**».



Grazie per l'attenzione

Paolo Pipere

Strategic Environmental Advisor

[paolo@pipere.com](mailto:paolo@pipere.com)

Consulenza giuridica ambientale  
Formazione e ricerca