

**SEMINARIO**  
**“LE RESPONSABILITA’ PENALI NELLA FILIERA DELLO**  
**SMALTIMENTO DEI RIFIUTI”**

**ECOMONDO, Rimini – 10 novembre 2007**

**Intervento dell’Avv. Lazzaro DI TRANI**  
**(Consigliere d’Amministrazione BLEU S.p.A.)**  
**“Le responsabilità penali del produttore”**

Considerata la natura particolarmente complessa e l’ampiezza dell’argomento, ho cercato, tra le varie figure che compongono la filiera dello smaltimento dei rifiuti, di focalizzare il mio intervento sulla figura del **produttore e detentore del rifiuto**, alla luce del Decreto Legislativo 152/2006, che all’art. 264 ha abrogato il Decreto legislativo n. 22/1997.

Concretamente, l’obiettivo che mi sono posto è quello di rispondere con chiarezza alla domanda <<esistono responsabilità e obblighi precisi del produttore nella gestione del corretto smaltimento dei rifiuti? >> ed essendo la mia risposta affermativa, alla successiva domanda << Quali sono gli oneri?>>.

Prima di affrontare nello specifico il tema, occorre premettere che l’apparato normativo del nuovo testo unico dell’ambiente (D. Lgs. 152/2006) che abroga e sostituisce il vecchio Decreto Ronchi, offre un impianto tutt’altro che consolidato e definito in quanto rinvia a provvedimenti amministrativi attuativi per la loro esecuzione.

L’Art. 265 precisa, infatti, che tutte le vigenti norme restano in vigore fino all’adozione “ delle corrispondenti specifiche norme adottate in attuazione della parte quarta” del nuovo corpus iuris.

Ad oggi, molti di questi provvedimenti risultano ancora in via di elaborazione, altri risultano inefficaci perché non inviati, o inviati tardivamente, alla Corte dei Conti per essere sottoposti al preventivo giudizio di controllo.

Questa situazione determina una oggettiva difficoltà sia per gli interpreti e sia per gli operatori.

Allo stato attuale coesistono una serie di norme immediatamente applicabili e una serie di norme non applicabili, perché in attesa di provvedimenti amministrativi attuativi.

Passando all'esame delle norme che definiscono le figure della filiera dei rifiuti, rileviamo nella comparazione tra il nuovo apparato normativo previsto nel D. Lgs. 152/2006 e il vecchio Decreto Ronchi una sostanziale identità testuale.

L'art. 183 I comma che disciplina la figura del produttore-detentore del rifiuto non presenta sostanziali differenze rispetto al vecchio art. 6 del Decreto Ronchi; così come il confronto tra il nuovo art. 188 che disciplina gli obblighi del produttore-detentore e il vecchio Art. 10 del Decreto Ronchi non lascia emergere sostanziali differenze.

Il Legislatore, dunque, ha inteso confermare il significato e l'area di operatività della norma precedente abrogata.

Fatta questa concisa panoramica generale, veniamo alla questione <<sussiste la responsabilità del produttore-detentore nell'assicurare la corretta destinazione dei rifiuti >> ?

A questa domanda la risposta non può che essere affermativa.

Alcuni autori, soprattutto in dottrina, ritengono che il produttore una volta conferiti i rifiuti al trasportatore, o a un terzo (acquirente o intermediario) possa ritenersi libero da responsabilità circa la destinazione finale degli stessi, come se la consegna del rifiuto producesse una sorta di deresponsabilizzazione del produttore.

A mio avviso tale interpretazione è del tutto errata! Vediamone le ragioni.

Secondo la normativa europea e anche secondo la normativa nazionale, il produttore dei rifiuti conserva in via esclusiva e personale l'onere del corretto smaltimento degli stessi fino alla destinazione finale, senza possibilità di delegare ad alcuno tale sua specifica responsabilità.

L'avvio dei rifiuti a una destinazione illegale (recupero o smaltimento) è sanzionato penalmente ed essendo la responsabilità penale una responsabilità personale è impensabile che nel nostro ordinamento giuridico possa essere trasferita ad altri, con la semplice consegna del rifiuto.

Inoltre, va sottolineato che la normativa comunitaria tende a responsabilizzare sempre di più il produttore del rifiuto, dalla fase di produzione sino allo smaltimento finale. Alla luce di queste considerazioni sembra corretto confutare le argomentazioni di quegli autori che sostengono la deresponsabilizzazione del produttore all'atto della consegna del rifiuto.

La tesi da me (e da altri) sostenuta circa la inderogabilità della responsabilità è supportata, inoltre, dall'art. 188 del nuovo Codice dell'Ambiente che prevede la consegna al produttore, dopo che l'impianto di recupero o smaltimento finale ha accettato il rifiuto, della **quarta copia del formulario** (FIR – Formulario di Identificazione del Rifiuto) proprio a certificare la reale e legale destinazione del rifiuto stesso.

Si aggiunga che l'art. n193 del nuovo Codice stabilisce che qualora il rifiuto venga smaltito oltre alla quarta copia del formulario il produttore deve avere anche il **certificato di avvenuto smaltimento**.

A sostegno del nostro ragionamento vi è ancora una ulteriore considerazione.

Il produttore ha l'obbligo di denunciare all'Autorità competente la eventuale mancata restituzione, entro 3 mesi dalla consegna del rifiuto, tanto della quarta copia del formulario quanto del certificato di avvenuto smaltimento.

Né va dimenticato che il formulario di identificazione del rifiuto, al momento della partenza del rifiuto dall'impianto del produttore, deve essere accuratamente compilato e che all'atto della compilazione il produttore deve essere a conoscenza tanto dell'impianto di destinazione quanto del nome e dell'indirizzo del destinatario,

il che pone il produttore nella condizione di non poter cedere i rifiuti all'intermediario (o al trasportatore) senza conoscere preventivamente il luogo di destinazione.

Il Legale Rappresentante dell'impresa ha l'obbligo di controllare tutte le fasi del recupero o dello smaltimento dei rifiuti, dalla raccolta, al recupero, allo smaltimento definitivo e deve garantire tanto la corrispondenza delle analisi alla tipologia di rifiuto prodotto quanto la corretta destinazione finale del rifiuto stesso.

Il sistema sanzionatorio previsto, sia amministrativo che penale, grava in modo prioritario e preponderante sul produttore dei rifiuti.

Il fatto che il nuovo Codice non abbia previsto una specifica sanzione per le responsabilità del produttore è dettato proprio dalla corretta interpretazione della figura dello stesso che è, inevitabilmente, responsabile della gestione del rifiuto dalla produzione del rifiuto fino alla destinazione finale.

E' indubbio che insieme al produttore possono essere chiamati a rispondere di eventuali illeciti penali anche il trasportatore, l'intermediario e lo smaltitore finale.

Concludendo, si può affermare che è dovere del produttore dei rifiuti contattare preventivamente il titolare dell'impianto di recupero o di smaltimento finale verso il quale destinare i propri rifiuti, poiché l'omessa verifica soggiace ai normali obblighi in ordine alla responsabilità colposa.

In termini concreti, se il produttore dei rifiuti non si preoccupa di verificare con la dovuta diligenza e attenzione che la destinazione indicata dal raccoglitore o dal trasportatore sia legale, andrà inevitabilmente incontro a responsabilità colpose per "avere imprudentemente e negligenemente indirizzato i rifiuti" verso un sito finale del quale non ha verificato la idoneità e la legalità.

Il produttore-detentore, quando conferisce i rifiuti a terzi ha l'obbligo, quindi, di verificare che si tratti di soggetti autorizzati alla raccolta, al trasporto e all'attività di recupero e/o smaltimento.

In assenza di tale obbligatoria verifica il produttore risponderà a titolo di concorso insieme al trasportatore e allo smaltitore del reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata, oggi disciplinata dall'Art. 256 del D. Lgs. 152/2006.

## **Intervento dell'Avv. Stefania GIAMPIETRO**

### **Esperto di Diritto Ambientale**

#### **“Le responsabilità penali del trasportatore”**

Nella filiera dello smaltimento dei rifiuti l'anello di congiunzione tra il produttore e il destinatario finale è costituito dal trasportatore dei rifiuti.

E' fondamentale rilevare l'importanza e la delicatezza dell'attività di trasporto poiché è proprio in quella fase che si possono verificare fenomeni di illegalità noti come “giro bolla”, “viaggi virtuali”, miscelamenti e smaltimenti illeciti.

Il Legislatore ha dedicato particolare attenzione nel fissare specifici obblighi per questa figura.

L'attività di trasporto rientra tra le attività di gestione dei rifiuti previste dalla Direttiva 75442 (come modificata dalla 91/156) e recepita nell'ordinamento nazionale dal Decreto Ronchi (in particolare dall'Art.15) ormai abrogato dal nuovo testo unico D. Lgs. 152/2006; ebbene anche nel nuovo testo il Legislatore, recependo sostanzialmente il corpus normativo già presente nel vecchio Decreto Ronchi, ha fissato regole specifiche che disciplinano l'attività del trasportatore del rifiuto.

Questi specifici obblighi sono fissati nel nuovo testo unico dall'Art. 193 dove è previsto l'obbligo della compilazione del FIR (Formulario di Identificazione del Rifiuto) che consente d'individuare immediatamente l'origine, la tipologia, la quantità del rifiuto trasportato, la destinazione finale e lo stato fisico del rifiuto.

**Il formulario viene emesso in 4 copie:** la prima rimane al produttore-detentore; le altre 3 copie vengono controfirmate dal destinatario. Di queste ultime 3, una rimane al destinatario, le altre 2 copie rimangono al trasportatore.

Il trasportatore, infine, tratterrà una copia per sé e consegnerà la quarta copia al produttore.

La consegna di questa quarta copia, che deve avvenire entro i termini stabiliti dalla legge (3 mesi), ha una efficacia deliberatoria della responsabilità del detentore del rifiuto. Oltre a quello della compilazione corretta del formulario, un altro obbligo fissato dal testo unico è quello dell'iscrizione all'Albo dei Gestori dei rifiuti (di cui all'Art. 212) dove vengono stabiliti tempi, modalità, eccezioni, garanzie finanziarie

etc. necessari per l'iscrizione, l'obbligo di comunicazione annuale e l'invio annuale del MUD (Modello Unico di Dichiarazione ambientale) previsti dagli Artt. 189 e 190. Tutti questi obblighi codificati dal Legislatore sono arricchiti da una certa giurisprudenza e dottrina con altri, ulteriori che non sono obblighi "scritti" (sanciti dalla norma) ma elaborati sui principi di corresponsabilità e cooperazione nella filiera dello smaltimento del rifiuto che vede tutti i protagonisti della filiera del rifiuto uniti nella responsabilizzazione di una corretta gestione del rifiuto.

Questi principi di collaborazione, cooperazione e corresponsabilità erano già fissati dal Decreto Ronchi (Art. 2 comma III) che fissava l'obbligo di controllo fra tutti i soggetti partecipanti alla gestione del rifiuto sulle fasi che ciascuno di essi svolge.

A questi si sono poi aggiunti nel nuovo testo unico, altri principi come quello di prevenzione e proporzionalità oltre che quello del "chi inquina paga" di matrice comunitaria.

Il problema è proprio quello di verificare entro quali limiti questa corresponsabilità è attribuibile al trasportatore.

Infatti, questi obblighi elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza determinano una sorta di corresponsabilizzazione che accollerebbe a tutti i protagonisti della gestione del rifiuto un generico "dovere di controllo" sulle fasi svolte dagli altri soggetti; sotto il profilo penalistico questa "generica corresponsabilità" comporta diversi problemi perché un eventuale illecito penale commesso da uno degli attori della filiera, in una qualsiasi di queste fasi, coinvolgerebbe in teoria tutti coloro che hanno partecipato alla gestione del rifiuto e, nello specifico, anche il trasportatore.

Queste elaborazioni giurisprudenziali hanno portato la dottrina a dividersi su due teorie: una un po' più rigida, secondo la quale il trasportatore incorrerebbe in responsabilità se non svolgesse un controllo **sostanziale** sull'operato degli altri due soggetti (produttore/detentore e smaltitore); tale controllo sostanziale che non si limita a una verifica formale della documentazione autorizzativa che accompagna il rifiuto ma si spinge sino a un controllo effettivo, a un'analisi etc. (con modalità e termini non meglio definiti). Una seconda teoria, più "morbida", per cui il

trasportatore per essere esente da responsabilità sarebbe tenuto a un semplice controllo formale della regolarità della documentazione che accompagna il rifiuto e delle autorizzazioni in possesso sia del produttore-detentore sia dello smaltitore.

Il primo tipo di corresponsabilità (secondo la prima teoria) è poco condivisibile poiché prevede delle conoscenze tecniche e delle competenze che il trasportatore non possiede (né gli si potrebbero chiedere), né si potrebbe ipotizzare un campionamento sistematico su qualsiasi rifiuto trasportato dal produttore al destinatario.

E' invece corretto chiedere al trasportatore un controllo formale visivo del rifiuto e della documentazione che lo accompagna, una verifica dello stato autorizzativo del produttore e del destinatario del rifiuto, accertando che vi sia conformità tra i rifiuti trasportati e i rifiuti che la discarica, per esempio, è autorizzata a smaltire; rimane comunque un controllo limitato, formale, non analitico.

Questa seconda teoria è peraltro avvalorata da una circolare del 2003 dell'Albo Nazionale delle Imprese che effettuano la gestione dei rifiuti; la circolare n. 3934 che, rispondendo a un'istanza dei trasportatori circa la legittimità della assunzione di piena responsabilità di tutto quanto indicato nel formulario contratta con la semplice firma del conducente in calce al formulario stesso, evidenzia come detta controfirma non possa comportare una piena assunzione di responsabilità da parte del trasportatore se non strettamente correlata a una palese difformità riscontrabile dalla lettura della documentazione e percepibile anche visivamente tra il rifiuto indicato nel formulario e il rifiuto consegnato dal produttore o tra le caratteristiche del rifiuto e le caratteristiche dei rifiuti che l'impianto di smaltimento può accettare.

Inoltre, non si può dimenticare che, secondo i più noti principi costituzionali, la responsabilità penale è personale e pertanto nessuno può essere chiamato a rispondere per fatti che non siano riconducibili direttamente ad una sua azione o omissione (in caso contrario verrebbe violato il principio di tassatività); anche in questo senso ci sono forti limiti ad accettare un orientamento di tipo "rigido".

Anche i principi che sono alla base del concorso di persone nel reato escludono che il trasportatore possa essere considerato responsabile per gli illeciti commessi da altri soggetti attivi nella gestione dei rifiuti.

La consapevolezza di cooperare, quale elemento psicologico peculiare del concorso, deve, invero, sussistere in ogni compartecipe: ciò significa che al trasportatore, per rispondere di concorso nel reato, deve essere attribuibile psicologicamente non solo la condotta da lui materialmente posta in essere, ma l'intero reato commesso da altri. Questi, pertanto, dovrebbe essere perfettamente consapevole dell'eventuale reato realizzato anche attraverso la sua condotta. In assenza di questo legame psicologico con l'agire altrui, non vi è responsabilità penale del trasportatore a titolo di concorso.

Oltre alla assenza dell'elemento psicologico, il concorso del trasportatore nel reato altrui va escluso se si rifletta sul fatto che la maggior parte dei reati in tema di rifiuti ha natura contravvenzionale e che il codice penale all'art.113) prevede la cooperazione solo in relazione ai delitti colposi (e non alle contravvenzioni).

Alle stesse conclusioni deve pervenirsi anche per quanto riguarda il concorso colposo del trasportatore nei delitti dolosi in materia di rifiuti.

Questa forma di concorso dovrebbe essere esclusa a priori, qualora si aderisca all'impostazione che richiede l'esistenza del medesimo elemento soggettivo in tutti i concorrenti, ovvero dolo con dolo e colpa con colpa.

Una siffatta lettura della norma appare peraltro confermata anche nella normativa in materia di discariche, il D.Lgs. 36/2003, dove si stabilisce che il trasportatore è tenuto ad accertarsi che il gestore della discarica sia in regola sotto il profilo amministrativo autorizzativo e che vi sia corrispondenza tra la tipologia dei rifiuti indicati sul FIR dal produttore e quella ricevibile dalla discarica; il che non costituisce certo un controllo analitico né necessita alcun tipo di campionamento sui rifiuti trasportati da parte del trasportatore.

In definitiva, il trasportatore deve verificare che l'impianto che gli conferisce i rifiuti sia un impianto autorizzato, che i rifiuti conferiti corrispondano alle caratteristiche,

alla tipologia e alla quantità indicata sul FIR e che l'impianto di destinazione sia un impianto autorizzato a ricevere quel tipo di rifiuto.

Niente altro può essere richiesto al trasportatore che è responsabile solo per le fase di attività che è chiamato a svolgere direttamente.

**Intervento dell'Avv. Michele LAFORGIA  
Esperto di Diritto Penale Ambientale  
"Il traffico illecito dei rifiuti"**

**... in attesa di revisione**

**Intervento del Dr. Marco CALDERAZZO  
Presidente ASSORECUPERI - Associazione Nazionale degli operatori del  
recupero del rifiuto e dei servizi ambientali  
"Quadro normativo italiano e quadro normativo europeo"**

Nella mia esperienza di Presidente di Assorecuperi (carica che rivesto dal 2001), ho visto innumerevoli casi pratici poiché essendo la nostra una associazione sindacale costituisce l'interfaccia immediato per ciascun operatore che si trovi ad affrontare un'emergenza.

Nella mia esperienza posso dire che non esiste un operatore di dimensioni medio-grandi che non abbia mai avuto di che preoccuparsi nella gestione delle proprie attività.

La categoria che rappresento ha un senso etico molto particolare perché sente forte il senso di responsabilità di chi maneggia molto denaro. Non a caso in questi anni gli episodi in cui sia stato ravvisabile e punibile un reato commesso da un operatore sono stati davvero pochissimi a fronte di un numero esorbitante di casi in cui la tortuosità e la farraginosità della legge e delle sue interpretazioni e infine delle sue applicazioni ha prodotto illegittimamente accuse (poi rivelatesi infondate), problemi e sanzioni per gli operatori.

Uscendo, però, dalla specificità degli aspetti legati al diritto penale che sono sin qui stati evidenziati, vorrei fare un excursus generale in un contesto che fa sì che esista un caso particolare nell'intera Unione Europea: il caso italiano.

Nel fare il nostro mestiere di operatori nel settore dei rifiuti sappiamo di svolgere un'attività esposta a rischi maggiori e diversi rispetto a quelli legati al semplice rischio d'impresa ma siamo anche, in Italia, esposti a rischi enormemente più grandi di quelli cui si espone un nostro collega francese o tedesco.

Questi rischi derivano dall'aver adottato in Italia una norma che finisce col favorire nella pratica proprio le attività illecite dell'ecomafia che pure si vorrebbe contrastare nello spirito della norma.

La norma attuale non determina certezza di operatività né determina una reale tutela dell'ambiente e della salute di tutti, non garantendo una precisa applicabilità nella pratica quotidiana.

Il nostro consueto osservatorio quotidiano, quando ci troviamo a gestire un problema con le Autorità competenti, rimane un osservatorio limitato che riguarda l'esame di norme locali, per lo più regionali o, al più, di una norma nazionale.

Ma tutto quello che riguarda la normativa ambientale discende, per preciso trasferimento delle competenze dal Legislatore nazionale al Legislatore europeo, da norme europee che risultano essere sistematicamente più chiare e applicabili delle norme che ne registrano il recepimento in Italia.

Quindi, allargando l'esame della questione anche ad aspetti non esclusivamente penali, si può citare l'esempio della Spagna che, nella grande maggioranza dei casi recepisce la Direttiva europea limitandosi ad accoglierne integralmente il testo, con la semplice, eventuale, aggiunta di poche righe di "personalizzazione" e adattamento al contesto nazionale.

Un esempio classico italiano: la maggior parte dei fondi destinati allo sviluppo delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica e della realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili rimangono nelle casse del Ministero perché la gestione delle pratiche necessarie all'accesso ai finanziamenti sono così farraginose e complesse da rendere quasi impossibile l'accesso a un semplice operatore.

A titolo informativo è bene sapere che ogni anno la Commissione Ambiente, a Bruxelles, pone 5 obiettivi prioritari.

Nel 2005 uno di questi obiettivi prioritari era: "L'Italia come Paese più sanzionato dell'Unione Europea – il sistema giuridico italiano come modo per eludere la normativa europea".

Già questa sembra una sintesi efficace del quadro generale, a supporto e a spiegazione di alcuni dei punti fondamentali sviluppati nel corso degli interventi precedenti.

Il tutto è reso ancora più paradossale da un ulteriore elemento di riflessione: l'Italia nel 1991 non aveva ancora definito cosa fosse un "rifiuto"; nel 1997, recependo la Direttiva europea, si è data un punto di partenza sicuro e già nel 2005 (in soli 8 anni) legiferando in proprio ha intricato il quadro normativo in modo tale da rendere la norma inapplicabile e l'operatore esposto a tutti i possibili rischi interpretativi, sotto il profilo penale, pur operando in modo corretto.

Sin qui è stata esaminata una filiera, analizzando la situazione del produttore, del trasportatore, soffermandoci sul traffico illecito etc.; anche qui la situazione italiana è atipica: per un lunghissimo periodo abbiamo avuto una norma nazionale che derogava sistematicamente dalla definizione di rifiuto.

Così che si è stabilito che alcuni materiali solo perché inviati ai processi di recupero (e solo per quello) non fossero più considerati rifiuti.

Per noi operatori, ma paradossalmente non per il Legislatore italiano e per chi gestisce l'applicazione delle leggi, è assolutamente chiaro che quello che viene portato in una piattaforma e viene fatto uscire dalla piattaforma appena modificato e sostanzialmente immutato continua a essere un rifiuto.

Il Legislatore italiano sembra non accorgersi di questa grave anomalia puntando a una costante deroga da quanto stabilito in materia di definizione del rifiuto e con questo danneggiando implicitamente coloro che operano nei termini previsti dalla legge e con uno status autorizzativo adeguato.

Nell'ottobre 2005 la Corte Suprema europea sollecitata dalla Commissione Ambiente a verificare se quella parte della norma italiana fosse conforme alla definizione di rifiuto ha stabilito che **non** lo è.

Diritto e buon senso vorrebbero che una norma nazionale, o una parte di essa, in contrasto con quanto stabilito da una sentenza della Corte Suprema automaticamente decadesse; in Italia, invece, a questa sentenza si è contrapposta nel novembre 2005 una semplice circolare del Direttore Generale del Ministero dell'Ambiente che ha generato una confusione normativa gigantesca: concretamente, se un operatore, in contrasto con la sentenza della Corte Suprema e in linea con la parte decaduta dalla norma italiana difesa dalla circolare ministeriale, avesse continuato a far viaggiare i propri rifiuti senza formulario il magistrato avrebbe dovuto necessariamente applicare quanto previsto dalla sentenza della Corte Suprema europea.

Così, l'operatore si è trovato in pieno conflitto di pareri e di competenze, con un Ministro nazionale che contraddice quanto stabilito dalla norma comunitaria, ed esposto alla legittima azione sanzionatoria della magistratura.

Quindi, l'operatore italiano si trova a dover gestire la propria attività attraverso l'interpretazione di elementi di assoluta indefinizione e mancanza di chiarezza che regolamentano le varie fasi operative e contestualmente deve fronteggiare una produzione normativa nazionale che spesso confonde i termini stabiliti dalla normativa europea, quando non li contraddice esplicitamente inducendo a derogare dai comportamenti corretti.

Un altro esempio clamoroso di normazione contraddittoria (nei confronti della normativa comunitaria) è dato dalla trattazione nel testo unico del CDR (Combustibile Derivato dai Rifiuti); in particolare nel caso del CDR-Q che, sulla base delle norme tecniche UNI 9903-1, consente di ottenere i certificati verdi per la produzione energia elettrica e può essere utilizzato con impatto ambientale inferiore e che per il testo unico risulta non essere più un rifiuto.

Il che, tradotto in azione, significa che un semplice processo di macinazione, triturazione e precondizionamento di rifiuti, fatto per raggiungere un certo potere calorifico, e il successivo invio a un impianto di recupero energetico, per la legislazione italiana rende ciò che in realtà continua a essere un rifiuto non più tale.

La nota aggravante è che il testo unico (D. Lgs. 152/2006) segue di sei mesi le sentenze della Corte Suprema che afferma che la norma italiana deroga dalla definizione di rifiuto.

In Italia il contesto generale di produzione delle norme pone l'operatore in condizione di trasgredire la norma pur nella più totale convinzione di essere nelle regole; di qui l'essere soggetto ad alto rischio.

Un altro caso specifico molto illuminante sui guasti prodotti dalla norma italiana che disciplina la gestione dei rifiuti riguarda la gestione degli assimilabili da parte delle municipalizzate: una municipalizzata può, grazie ai decreti di assimilabilità, inglobare

nei rifiuti urbani una serie di rifiuti speciali che sarebbe opportuno rimanessero considerati tali perché in questo modo sarebbero sempre accompagnati da un formulario. Con la gestione delle municipalizzate questa porzione di rifiuti, che è composta di rifiuti speciali, esce da un regime certo di controllo e di trasparenza per entrare in un corpus indistinto e non rintracciabile.

Inoltre, se fra questi rifiuti ci sono degli imballaggi le municipalizzate li calcolano nella propria percentuale di raccolta differenziata per ottenere una contribuzione maggiore dal CONAI e su un'altra area del mercato propongono ai propri potenziali clienti uno sconto dell'80% sulla TARSU falsando gli equilibri di corretta concorrenza.

Un esempio per tutti sul calcolo "disinvolto" della percentuale di raccolta differenziata è Pisa dove, dopo due anni di indagini, è emerso che i dati reali sulla raccolta differenziata sono sensibilmente diversi e, ovviamente, con un saldo negativo.

Il ventre molle del sistema risiede proprio nel meccanismo di connivenze tra organismi pubblici, locali e nazionali.

Altra importante criticità del sistema: la preparazione di chi dovrebbe controllare; spesso non è in possesso degli strumenti tecnologici e del know-how necessario per svolgere una corretta attività di controllo.

In questo quadro complessivo molto sconcertante maturano elementi di anormalità per i quali le opportune correzioni al testo unico tardano ad arrivare (è tutto sostanzialmente bloccato) e tutto quanto elaborato dalla Commissione per la revisione del testo unico è integralmente inapplicato.

I testi che vengono approvati dal Consiglio dei Ministri ripristinano sostanzialmente uno *status quo ante* D.Lgs. 152.

Tutto questo si riallaccia alle attività di lobby che puntano a liberare il produttore dalle responsabilità. Infatti, chi fa più pressioni perché si torni a una definizione di rifiuto più flessibile, elastica e vaga, che consenta di far diventare velocemente quasi tutto una materia prima seconda è Confindustria.

Siccome "storicamente" l'Italia è un Paese che ha interpretato in modo distratto le norme comunitarie in materia ambientale oggi si trova impreparato a recepire i nuovi modelli di norme europee.

La tendenza europea degli ultimi anni ha individuato i produttori come i responsabili della gestione del "fine vita" dei prodotti. Ciò, purtroppo, costituisce un passo indietro perché dopo venti anni circa di specializzazione di figure esperte nella manipolazione e gestione del rifiuto si riconsegna questa specifica competenza nelle mani del produttore che ben poco conosce della materia specifica.

Il produttore, già di per sé poco preparato a gestire tutte le problematiche relative allo smaltimento dei rifiuti, calato nel confuso contesto italiano, sin qui descritto, rischia di generare danni ancora maggiori.

Data la situazione italiana, il futuro è nelle mani degli operatori stessi; elaborare protocolli di filiera regolamentata secondo un sistema sottoposto a certificazione.

Un modello possibile (già sperimentato con successo) è il sistema elaborato dal settore chimico statunitense, il "Responsible Care", il quale prevede che su base

volontaria il produttore, il distributore, il trasportatore etc. accettino delle regole chiare, precise, trasparenti; accettino cioè un sistema di controllo in cui tutti gli attori della filiera abbiano una certificazione (ISO 14.000 – ISO 9.000) e lo stesso procedimento sia oggetto di certificazione: tutto questo garantirebbe la qualità e la trasparenza della filiera.

Ciò sarebbe una dimostrazione di trasparenza e fornirebbe a chi deve controllare degli strumenti di verifica certi e solidi.

Questo è un modello cui Assorecuperi sta lavorando da tempo e che dovrebbe essere pronto sotto il profilo della accettabilità giuridica entro la primavera 2008.

### ***Sintesi del dibattito***

*Richiesto parere sull'interpretazione dell'articolo che disciplina il "trasporto in conto proprio"*

**Risponde Avv. Stefania GIAMPIETRO**

Esiste una sentenza della Corte di Giustizia che ha esteso l'obbligo di iscrizione all'Albo ai trasportatori in conto proprio, i cosiddetti "piccoli trasportatori"; la sentenza riguardava esclusivamente l'iscrizione all'Albo. Ci sono state, però, interpretazioni giurisprudenziali che hanno sostenuto che la Corte di Giustizia ritiene che gli obblighi dei trasportatori riguardino integralmente anche i trasportatori "in conto proprio" e non solo quelli che esercitano attività in conto terzi. Con la conseguenza giuridica e pratica che, in quest'ultimo caso, "chiunque" raccolga e trasporti propri rifiuti, secondo un'attività ordinaria e regolare, sarebbe soggetto all'obbligo di presentare il *MUD* (cfr art. 189, comma 3, d.lgs cit.) e di tenere, conseguentemente, il "Registro di carico e scarico" (ex art. 190, comma 1, stesso decreto).

Sul punto esiste un elemento di valutazione preliminare fondamentale: se la Corte di Giustizia si pronuncia su una questione direttamente applicabile nell'ordinamento nazionale (come nel caso di un intervento su un Regolamento europeo) allora si pone il problema per cui gli operatori, le PA e il giudice sono tenuti ad applicare tale pronunciamento; se la Corte di Giustizia si pronuncia su una questione che **deve** essere recepita nell'ordinamento interno (come nel caso di una Direttiva europea) tramite un decreto di attuazione (si ricorda che la Direttiva non è direttamente applicabile ma ha bisogno di un atto di recepimento da parte del Legislatore nazionale), il pronunciamento della Corte di Giustizia è vincolante fino a un certo punto perché l'operatore, le PA e il giudice devono applicare la legge nazionale.

Poste tali premesse, si ritiene che adottando la formula suggerita dalla Corte di Giustizia, il legislatore nazionale abbia inteso riferirsi con l'espressione "attività di raccolta e trasporto a titolo professionale" (di cui all'art. 189, comma 3, d.lgs 152/2006) alle "imprese che esercitano la raccolta e il trasporto dei propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e regolare e le imprese che trasportano i propri rifiuti pericolosi in quantità che non eccedano 30 chilogrammi o litri al giorno".

Ben potendo una attività di raccolta e trasporto di propri rifiuti, affiancata a (o ausiliare di) altre attività professionali prevalenti della stessa impresa (per esempio:

attività edilizia, di manutenzione, pulizie; imprese artigiane, ecc.), assumere natura ordinaria, regolare e/o abituale da cui l'impresa trae reddito e/o vantaggi economici (acquisendo, anch'essa, connotati di professionalità, anche se non "nell'ambito della attività professionale" specificamente svolta). In tal senso depone, peraltro, anche la prassi interpretativa e applicativa di alcune regioni.

*Richiesti chiarimenti sul deposito temporaneo:*

*la consegna a un deposito temporaneo autorizzato fa decadere ogni responsabilità del produttore (come se fosse osservato l'Art. 188 del D.Lgs. 152/2006)? La norma parla di "soggetto autorizzato", ma "autorizzato" a che titolo? Dal momento che non esiste un Albo dei gestori di aree ecologiche o di depositi temporanei in conto terzi, che tipo di autorizzazione deve avere un gestore di deposito temporaneo in conto terzi? Deve iscriversi a un Albo? Quale Albo?*

**Risposta unanime**

Non esiste alcun albo di questo tipo.

*Precisazione sull'argomento*

**Avv. Lazzaro DI TRANI**

Sarebbe una forma di smaltimento illegale se il gestore in questione non fosse in possesso dell'autorizzazione prevista dall'Allegato B del Decreto Ronchi e dall'attuale Decreto Legislativo; e in questo caso non ci sarebbe, ovviamente, alcuna "liberatoria" per il produttore.

*Domanda: un produttore che non può gestire il deposito temporaneo, a chi deve affidare questa incombenza?*

**Risposta unanime**

Allo stato attuale non esiste possibilità di gestire questo tipo di situazione con chiarezza.

**Precisazione del Dr. Calderazzo**

La risposta più concreta e corretta nasce da un misto tra analisi della norma e pratica di gestione. L'applicabilità del 152/2006 è così precaria da rendere la norma inattuata e inattuabile. L'unico consiglio possibile in questo momento è: attenersi a quanto stabilito nel precedente Decreto Ronchi.

*Richiesto parere sull'azione penale come strumento principale della repressione in materia di violazioni ambientali*

**Risponde Avv. Michele LAFORGIA**

E' in uso una mentalità distorta per cui la gestione dei rifiuti rappresenta un danno; da questa visione discende un modo di pensare per cui "i rifiuti miei possibilmente gestiteli voi e in ogni caso non venite a gestire i rifiuti vostri a casa mia".

La cosa peggiore che si possa fare e che costituisce l'archetipo dell'eterogenesi dei fini è pensare di regolamentare questa materia dal punto di vista penale, che è esattamente quello che sistematicamente accade.

Ciò non vuol dire che i problemi legati all'inquinamento e la questione della tutela dell'ambiente non debbano prevedere una repressione anche di tipo penale; questo è assolutamente ovvio. Il punto è che lo strumento di sanzione penale non può diventare anche strumento dell'affermazione di principi che poi si piegano a esigenze concrete molto spesso poco nobili e tutt'altro che in linea con la tutela dell'ambiente, con l'ecologia e con la repressione dell'inquinamento, perché il risultato finale è tutt'altro che apprezzabile e basta controllare le statistiche: dei provvedimenti elencati (inchieste, denunce, misure cautelari, misure personali) quanti si traducono in condanne? Nella mia esperienza personale (non limitatissima, vivendo ed esercitando la professione in Puglia che è uno dei posti dove tali strumenti sono stati maggiormente utilizzati) la risposta è: nessuno. Anzi, in molti casi si è tradotto già in assoluzione più o meno definitiva. Invito tutti a riflettere su quest'ultimo elemento.

*Richiesto parere sulla L.R. (Puglia) n. 29 del 31/10/2007, pubblicata il 2/11/2007.*

**Risponde Avv. Michele LAFORGIA**

Tutti gli adempimenti, anche formali, che questa legge prevede altro non sono che una moltiplicazione dei rischi.

La legge rappresenta sommariamente quello che non si dovrebbe fare: **non si può** trasferire sulla filiera della gestione del rifiuto il rischio della **disciplina** della gestione del rifiuto, così come oggi avviene.

Questa legge, che dovrà essere studiata, analizzata, implementata, probabilmente impugnata sotto il profilo della costituzionalità, presenta proprio il difetto di cui parlavamo prima: stabilisce un principio, molto generico in verità, e poi scarica il problema dell'applicazione del medesimo principio, anche dal punto di vista della redazione dei documenti, sui soggetti che lo gestiscono.

A questo punto il problema resta nelle mani dell'imprenditore, cioè di chi gestisce in prima persona, quotidianamente, lecitamente, il rifiuto.

Il risultato concreto di questa norma, che già oggi è riscontrabile in Puglia è il seguente: la legge stabilisce un principio; questo principio viene derogato o prorogato e quando entra in vigore cozza direttamente con le esigenze del territorio pugliese che va avanti ancora in fase emergenziale, per cui si verifica il risultato paradossale ma concreto e attuale per cui si crea un'interferenza fra il provvedimento del **Giudice** (piuttosto che del PM) e il provvedimento del **Commissario**.

In questo modo l'imprenditore (cioè colui che, con provvedimento emergenziale del Commissario, viene chiamato a provvedere allo smaltimento dei rifiuti provenienti da fuori regione) si trova nel contempo a dover rispettare, da un lato, il provvedimento giurisdizionale che gli vieta di accogliere determinate tipologie di rifiuti perché si ritiene già applicabile il D.M. del 2003, dall'altro il provvedimento commissariale che reiteratamente gli impone di prendere quegli stessi rifiuti; così che se l'operatore li prende (come da imposizione del Commissario) viola i sigilli del provvedimento di sequestro e quindi commette un altro reato, oltre a protrarre il reato già contestato con

l'Art. 256; se non li prende (come da provvedimento giurisdizionale) incorre nel reato di interruzione di pubblico servizio. Questo sistema, appena descritto, non può funzionare.

A ciò si aggiunga, per paradosso, che nell'ipotesi dell'interruzione di pubblico servizio l'imprenditore risulterebbe, in astratto e in concreto, in concorso con il giudice; nell'ipotesi della violazione della prescrizione l'imprenditore risulterebbe in concorso con il Commissario.

### *Approfondimento sull'argomento*

**Avv. Michele LAFORGIA**

Trovo davvero singolare che si pretenda che il gestore del rifiuto faccia una "dichiarazione sulla prossimità", calcolando cioè il percorso più breve; trovo singolare il provvedimento sia perché si tratta di un calcolo inevitabilmente opinabile sia perché non vengono identificati con chiarezza i mezzi di trasporto (teoricamente i rifiuti potrebbero viaggiare su gomma, su rotaia, per mare, per via aerea, attraverso condotte, etc.) sia perché privo di senso assoluto: infatti, la norma comunitaria tutela il principio giuridico secondo il quale il rifiuto deve viaggiare il meno possibile, e questo è logico e sacrosanto; ma la logica di questo specifico provvedimento, dietro il paravento del principio generale, stabilisce che i rifiuti non devono entrare in Puglia unicamente sulla base del famoso e deprecabile principio "non in casa mia" e questo è inaccettabile.

In realtà si dovrebbe sposare una cultura opposta e cioè che lo smaltimento dei rifiuti, fatto correttamente, è un investimento per il territorio.

A tutto questo si aggiunga che il principio su cui si fonda questa norma, "la prossimità viene valutata sui confini regionali", è in netto contrasto con il principio comunitario. Un esempio per tutti: un'impresa ubicata in un luogo fisico posto al confine tra due regioni pur avendo un sito preposto allo smaltimento vicino ma al di là del confine regionale sarebbe costretta a rivolgersi a un impianto ben più lontano ma all'interno dei propri confini regionali, contravvenendo così al principio fondamentale secondo il quale il rifiuto deve viaggiare il meno possibile.

Infine, il Legislatore in questo caso specifico trascura un altro aspetto fondamentale: in Puglia il problema più grosso non è costituito dai rifiuti provenienti da fuori regione bensì da quelli provenienti dalle aree interne della Puglia stessa.

### *Approfondimento sull'argomento*

**Dr. Marco CALDERAZZO**

Purtroppo la situazione in Puglia s'inserisce nel quadro generale che ho appena descritto e il segnalare che con la nuova norma non solo non si tutela l'ambiente e non si combattono le ecomafie ma si pone un ulteriore carico sulle imprese non produce alcun tipo di risultato.

In Puglia la nuova norma tocca solo chi smaltisce rifiuti speciali e a questo proposito vorrei ricordare ciò che avvenne qualche tempo fa, dopo il Decreto Ronchi, in materia di gestione del CDR (Combustibile Derivato dai Rifiuti). Ebbene, fu

consentito il trasporto e lo smaltimento fuori regione del CDR proprio in quanto contenente anche rifiuto speciale. In questo senso risulta ancora più azzardata e illegittima la scelta della Regione Puglia di vietare la circolazione extraregionale dei rifiuti speciali.

### *Approfondimento sull'argomento*

**Dr. Marco CALDERAZZO**

C'è un ulteriore aspetto paradossale nella situazione determinata dalla nuova norma pugliese: con il provvedimento che impone una "base di calcolo" sui confini regionali e allargando il discorso alle piattaforme (che sono l'ultimo punto di partenza da considerare per valutare la provenienza del rifiuto) si creano le condizioni (estremamente rischiose e contrarie a qualsiasi criterio e progetto di sana gestione e di tutela dell'ambiente) per stimolare l'affollamento di nuove piattaforme tutte concentrate a ridosso dei confini pugliesi per poter garantire la conformità alla provenienza non extraregionale dei rifiuti.

### *Commento dalla sala sulla generale inapplicabilità delle norme italiane*

**Aggiunge il Dr. Calderazzo**

Un altro esempio clamoroso di difformità tra la norma italiana e la norma europea è quello dei **RAEE** (Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche). La norma comunitaria prevede la classificazione dei RAEE in due categorie: DOMESTICA e PROFESSIONALE (sul totale la percentuale del domestico è di circa l'80%). La norma italiana che recepisce quella europea inserisce una terza categoria: STORICO DOMESTICO. Inoltre, mentre la norma europea consente una totale libertà circa la formazione di consorzi per la gestione dei rifiuti (eventualmente, si limita a consigliarli), in Italia si è stabilito che i consorzi debbano essere obbligatori. Questi due liberi "rimaneggiamenti", in aggiunta alla complessità dei 17 decreti attuativi resi necessari per applicare la norma, hanno generato un quadro intricatissimo che rischia di bloccare tutto.