



Diritto all'ambiente[®]

www.dirittoambiente.com

corsi & formazione



TECNICA DI POLIZIA GIUDIZIARIA AMBIENTALE[®]

Principi e strategie operative contro la criminalità ambientale in materia di gestione illecita di rifiuti

ESTRATTO PARZIALE

dalla relazione del

Dott. Maurizio Santoloci

nel seminario organizzato a Frosinone il 10 novembre 2005
a cura di "Diritto all'Ambiente" e Studio Mastracci

Copyright riservato – Riproduzione vietata

La relazione integrale in audio/video, unitamente alle relazioni degli altri docenti (Dott. Roberto Mastracci ed Avv. Daniele Carissimi) è pubblicata su un doppio DVD disponibile in omaggio nel contesto della campagna di autofinanziamento di "Diritto all'Ambiente". Per i dettagli consulta: www.dirittoambiente.com alla pagina specifica: <http://www.dirittoambiente.net/paydiritto/autofinanzia.html>

("Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale" è un marchio registrato con il n. RM/2005/C/005420 presso la Camera di Commercio di Roma da "Diritto all'Ambiente" e protetto dalla legge sulla protezione dei marchi e del copyright anche in sede penale - La tutela del marchio è affidata allo Studio legale Nespega & Partners di Roma)



LO SCHEMA DELLA DISCIPLINA GIURIDICA

La mafia controlla il 30% dello smaltimento dei rifiuti solidi e speciali. Tradotto in ex lire, un affare da 15mila miliardi annui, a cui si devono sommare altri 2mila miliardi di danni per l'erario. Su un totale di 80 milioni di tonnellate annue di rifiuti industriali pericolosi e non pericolosi mediamente prodotte in Italia, almeno 35 milioni sono sotto la diretta gestione della malavita organizzata, per quanto riguarda il controllo della raccolta, lo stoccaggio e il riciclaggio. A sottolinearlo è la relazione finale, approvata all'unanimità, della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

"In Italia - specifica la relazione - sono proprio i rifiuti speciale, di origine industriale cioè, a prevalere, dal momento che i solidi urbani ammontano annualmente a 28-30 milioni di tonnellate, ed è quindi evidente l'interesse delle organizzazioni criminali ad avere la gestione di quella che per loro è una risorsa notevole in termine di profitto illecito".

Il tema dei rifiuti è, dunque, importante e investe una illegalità ormai diffusissima e spesso incontrollabile. Eppure spesso a livello investigativo questo settore appare ancora sottovalutato perché molte forze di polizia non si ritengono "competenti". In realtà la gravità del fenomeno da un lato ed i principi generali della procedura penale dall'altro rendono ormai indispensabile l'impegno diretto ed integrale di tutte le forze di polizia operanti sul territorio per applicare una legge che consente oggi di affrontare gli aspetti illegali in linea con le direttive europee.

Il decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997, n. 22 (cosiddetto "decreto Ronchi") ricostruisce un quadro normativo di riferimento unitario sulla base dei principi e delle linee di intervento fissati dalle direttive 91/156/CEE, relativa ai rifiuti, 91/698/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi, e 94/62/CE, relativa agli imballaggi ed ai rifiuti di imballaggi.

La norma costituisce il superamento della logica del D.P.R. n. 915/1982, che risultava incentrato sullo smaltimento, e delinea un nuovo quadro normativo che favorisce in via primaria le operazioni di "recupero", "prevenzione" e "riduzione" della produzione dei rifiuti mediante apposite tecnologie.

Ma ancora più rilevante appare il fatto che **questo decreto legislativo si propone come legge-quadro di settore nel campo degli inquinamenti.**

Le altre normative appaiono, invece, come legislazioni satelliti disciplinanti – a livello di deroga ed eccezione – alcuni settori particolari di rifiuti; tra queste, il decreto legislativo di settore in materia di scarichi e tutela delle acque assume carattere di primo rilievo (vedi paragrafo successivo).

Dobbiamo dunque sottolineare che viene confermato il concetto in base al quale **il decreto-acque n. 152/99 è norma satellite di deroga rispetto alla disciplina generale sui rifiuti.**

A livello politico il principio è importante, perché la normativa in materia ambientale in passato ha seguito la prassi di una stratificazione sovrammodulata nel tempo senza linee guida e di coordinamento, talché il risultato è stato non quello di una legislazione omogenea di settore bensì di un dedalo di norme spesso in contrasto tra loro, di difficile lettura ed applicazione.

Il campo, relevantissimo, dei rifiuti risentiva di questo vizio genetico ed il D.P.R. n. 915/1982, in se stesso e con la nutrita vigenza parallela delle norme parallele, aveva creato un sistema che alla fine appariva ben scarsamente intelligibile. Ed anche il rapporto con la pregressa L. 319/1976 (di primaria importanza atteso il sottile confine tra le fattispecie disciplinate dalle due leggi) è stato sempre ibrido e denso di difficili interpretazioni.



Il D.Lgs. n. 22/1997 si pone invece, dichiaratamente, come legge-quadro di settore e disciplina in modo espresso il rapporto con le legislazioni parallele di settore.

Questo concetto sarà molto utile non solo in sede di impostazione politica, ma soprattutto a livello giurisdizionale al momento dell'applicazione specifica dei vari punti di previsione dettati dal nuovo sistema giuridico.

IL CONFINE TRA "ACQUE DI SCARICO" E "RIFIUTI LIQUIDI": ASPETTO PRELIMINARE DI ESTREMA RILEVANZA IN SEDE APPLICATIVA

La deroga per l'inquinamento aeriforme e per le acque di scarico

Il D.Lgs. 22/1997 rappresenta, come sopra osservato, la nuova normativa quadro di settore in materia di inquinamento in via generale. Va però osservato che tale decreto, dopo essersi presentato come norma quadro (inquinamento da rifiuti solidi, liquidi ed aeriformi), prevede – espressamente – alcune deroghe specifiche e rinvia ad altra normativa due importantissimi settori: l'inquinamento aeriforme e l'inquinamento idrico.

In realtà il settore dell'inquinamento aeriforme, che il decreto Ronchi non riesce a disciplinare in proprio, viene rinvio come disciplina "di deroga" al D.P.R. n. 203/88 il quale, paradossalmente, diventa politicamente una specie di appendice tecnica al D.Lgs 22/97. Al momento attuale la deroga è solo di tipo sistematico politico ma quando tale norma sarà modificata gli interventi dovranno essere attuati in sintonia di collegamento con la normativa quadro del decreto Ronchi.

Diversa, invece, la situazione per quanto riguarda il **settore degli inquinamenti idrici**. Va infatti evidenziato che l'articolo 8 del "decreto Ronchi", al comma 1, lett. e), crea una deroga parziale per il vastissimo campo dei rifiuti liquidi, i quali – come categoria generale – restano disciplinati dal medesimo decreto. La deroga al D.Lgs. 22/1997, dunque, riguarda soltanto un aspetto parziale del campo dei rifiuti liquidi: le "acque di scarico" dirette.

Il D.Lgs. 152/1999 costituisce, pertanto, norma derogatoria rispetto al D.Lgs. 22/1997 solo nel caso in cui i rifiuti liquidi, disciplinati dallo stesso decreto, siano considerati "scarichi".

Scopo preciso di questo intervento è chiarire quando ciò si verifica. Infatti, si tratta di un confine di primaria e vitale importanza tra la disciplina sui rifiuti e quella sull'inquinamento idrico. Delineare con esattezza questo confine rappresenta un punto essenziale anche per gli organi di controllo. La corretta lettura di questo confine specifico, inoltre, rappresenta la chiave di ingresso per contrastare le attività gestite dalla criminalità organizzata in materia di smaltimento illecito di rifiuti liquidi.

Lo "scarico" come deroga alla disciplina generale dei "rifiuti liquidi"

Il D.Lgs. 22/1997 rappresenta la legge-quadro in materia di inquinamento e disciplina tutti i rifiuti solidi e liquidi, mentre sono estranee dal suo campo di applicazione le "acque di scarico" (cfr. articolo 8, comma 1, lett. e). Poiché lo scarico delle acque reflue è disciplinato dal D.Lgs. 152/1999 (e prima dalla "legge Merli"), il "decreto Ronchi" troverà applicazione solo per la parte che il sistema del D.Lgs. 152/1999 in materia di scarichi e tutela acque non regolamenta.



Quindi, avremo il seguente campo di applicazione:

- * **D.Lgs 22/97: tutti i tipi di "rifiuti" sia solidi che liquidi in senso stretto**
- * **D.Lgs 152/99: le acque reflue di "scarico"**
- * **D.Lgs 22/97: anche i "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" (ex scarichi indiretti).**

Di conseguenza oggi le parole chiave sono di tre tipi all'interno della normativa sugli inquinamenti, incrociata nel rapporto stretto tra i due decreti n. 22/97 e 152/99, e ad ogni terminologia corrisponde un preciso quadro disciplinatorio formale.

Abbiamo dunque una **tripartizione di sostanze liquide** che in se stesse **possono apparire sostanzialmente identiche** ma che in realtà vengono **differenziate dal ciclo di origine e trattamento** nonché dai **sistemi adottati per gestirle**. Si tratta di:

- **"rifiuti" liquidi di tipo ordinario:** sono soggetti integralmente al D.Lgs 22/97 dalla fase di produzione (che può essere aziendale ma anche privata) al deposito temporaneo in sito di produzione, al trasporto mediante veicolo ed alla fase finale di smaltimento all'interno di un impianto di trattamento appropriato;
- **"acque reflue" (e cioè acque di processo o di scarico diretto):** sono soggette integralmente, se la P.A. autorizza preventivamente il sistema connesso, alla disciplina di deroga del D.Lgs 152/99 dalla fase di produzione (che anche in questo caso può essere aziendale o privata), alla fase di depurazione preventiva fino al riversamento mediante canalizzazione diretta verso un "corpo ricettore";
- **"rifiuti liquidi costituiti da acque reflue":** si tratta in pratica degli ex "scarichi indiretti" (oggi aboliti) che, ad esempio, vengono riversati in vasche o fusti; sono disciplinati integralmente dal D.Lgs 22/97 dalla fase della produzione (aziendale o privata), alla fase del deposito temporaneo nel sito di produzione, al prelievo e trasporto mediante un vettore ed allo smaltimento finale presso un impianto di trattamento appropriato che gestisce rifiuti liquidi.

Va sottolineato che i **"rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" restano totalmente disciplinati dal decreto n. 22/97** sia nella fase di raccolta presso l'azienda (ad esempio una vasca di contenimento costituisce un "deposito temporaneo" del decreto Ronchi), sia nella fase del trasporto (che dovrà essere effettuato rispettando le norme sul formulario di identificazione dei rifiuti) sia nella fase finale del riversamento entro un impianto di "trattamento" (non "depurazione") finale che, ricevendo rifiuti, sarà soggetto in entrata anch'esso al decreto n. 22/97 (mentre poi per il suo "scarico" finale in uscita diretto verso un corpo ricettore sarà soggetto al decreto n. 152/99).

Quindi anche la terminologia è importante, perché un errore sui termini precisi può determinare nullità degli atti e comunque confusioni operative non professionali.

Pertanto:

sulla linea "diretta" dello "scarico" di "acque reflue" verso un "corpo ricettore" (es. fonte aziendale o privata - fognatura o fiume) avremo **un impianto di "depurazione"** e tale sistema rientra totalmente entro il decreto n. 152/99 sia a livello autorizzatorio che sanzionatorio;

sulla linea di un riversamento di liquami in un contenitore (aziendale o privato) avremo un **"rifiuto liquido costituito da acque reflue"** che rientra totalmente entro il decreto n. 22/97; il tipo contenitore (tipo vasca, cisterna, fusti etc...) rappresenta un "deposito temporaneo"; il veicolo che preleva tali liquami per trasferirli altrove è un "trasportatore" che trasporta "rifiuti" e deve dunque essere iscritto all'Albo del decreto Ronchi e compilare il formulario di identificazione dei rifiuti; l'impianto che riceve tali "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" è un impianto di "trattamento rifiuti" che deve essere autorizzato entro la disciplina del decreto n. 22/97; fin qui tale sistema rientra totalmente entro il decreto n. 22/97 sia a livello autorizzatorio che sanzionatorio;



a sua volta l'impianto di "**trattamento**" di rifiuti finale dovrà operare uno "scarico" (diretto) verso un corpo ricettore; per tali "acque reflue" in uscita sarà soggetto alla disciplina autorizzatoria e sanzionatoria del decreto n. 152/99.

La costruzione giuridica del confine tra i due decreti confermata dalla Cassazione

Tali concettualità formali sono state confermate e ribadite dalla Corte di Cassazione, la quale precisa (sentenza III sez. penale - 5/1/2000 n. 3628 - Pres. Zumbo) che "un impianto di depurazione destinato esclusivamente al trattamento delle acque reflue del ciclo produttivo dell'insediamento" deve considerarsi "sottratto alla sfera di applicabilità della normativa sui rifiuti ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. e), del D.Lgs 22/97" e va ricollegato alla disciplina del D.Lgs 152/99. Ma la Corte precisa che tale impianto "deve trattare solo le acque di scarico" e che per la relativa "definizione" occorre ora far riferimento alla nozione di "scarico" contenuta nell'art. 2, lett. bb), del D.Lgs 152/99.

Pertanto, ciò che rileva ai fini dell'individuazione della disciplina da applicare non è lo stato fisico (liquidità), bensì l'immissione diretta o meno in un corpo ricettore e, in questo secondo caso, se trattasi di "rifiuto liquido" o di "acqua reflua".

In tal senso si è espressa anche la Corte di Cassazione (sentenza III sezione penale del 3/8/99 n. 2358 - Pres. Tonini) la quale ha precisato che "prendendo atto della coincidenza parziale tra acque di scarico e rifiuti liquidi" si deve assumere "come **unico criterio di discriminare tra le due discipline non già la differenza della sostanza, bensì la diversa fase del processo di trattamento** della sostanza, riservando alla disciplina della tutela delle acque solo la fase dello "scarico", cioè quella dell'immissione diretta nel corpo ricettore".

Tale passaggio è estremamente importante per l'organo di vigilanza giacché è prassi frequente concentrare l'accertamento sulla sostanza considerata autonoma in senso stretto, magari limitandosi ad enfatizzare i reperti di analisi di laboratorio. Ma va invece precisato che, fermi restando tali aspetti, un esame generico della natura e componenti di tale sostanza liquida non può essere indicativa in modo totale ed esaustivo né della disciplina giuridica formalmente connessa alla medesima sostanza né degli eventuali illeciti collegati al suo sistema di gestione impropria.

Pertanto, ciò che rileva ai fini dell'individuazione della disciplina da applicare non è lo stato fisico (liquidità) o la natura di composizione del liquido, bensì l'immissione diretta o meno in un corpo ricettore in modo legale e regolamentare.

Infatti, sussiste, proprio grazie al confine stretto tra le due normative, una **frequente possibilità che la medesima sostanza liquida (in senso compositivo chimico e biologico), sia ora disciplinata dal decreto sui rifiuti ed ora disciplinata dal decreto acque sulla base del meccanismo strutturale ed operativo corrispondente alla produzione/utilizzo/deposito/riversamento o smaltimento.** In alcuni casi addirittura presso l'azienda il travaso formale dall'una all'altra disciplina, ferma restando l'identità compositiva del liquame, è possibile in modo legale. In altre occasioni si tenta di effettuare tale traslazione in modo fraudolento. Ma solo l'esame della sostanza è elemento non sufficiente, giacché è necessario che l'organo di vigilanza accerti e descriva con puntualità l'origine del liquame, il modo di primo trattamento, la fisiologia del sistema di produzione e le destinazioni impresse alla medesima. Soltanto con tali elementi, a parità di liquame sarà possibile distinguere tra un "rifiuto liquido costituito da acque reflue" (D.Lgs 22/97) o uno "scarico" di "acque reflue" (D.Lgs 152/99).



IL DEPOSITO TEMPORANEO: GLI ASPETTI LECITI E LE PERICOLOSE ILLEGALITA' CONNESSE

Una deroga al sistema di gestione

Il deposito temporaneo è concetto innovativo stabilito dalla norma al punto m) dell'articolo 6 primo comma, che costituisce deroga eccezionale rispetto al sistema ordinario di gestione dei rifiuti.

La storia di questa controversa costruzione giuridica è nota e fin dal primo giorno ha determinato equivoci e polemiche. Ma soprattutto è stata utilizzata, e viene a tutt'oggi utilizzata, per mascherare discariche abusive alla luce del sole.

Il deposito temporaneo è concetto innovativo stabilito dalla norma al punto m) dell'articolo 6 primo comma. La definizione è stabilita come "**raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti**" a una serie di condizioni tecniche specifiche che sono indicate in seguito nello stesso punto della stessa norma.

Non vi è dubbio che il deposito temporaneo va collocato come eccezione particolare e specifica rispetto alle operazioni di "gestione" in senso stretto (raccolta + trasporto + smaltimento o recupero), nel senso che trattasi di una figura derogatoria che viene di volta in volta estrapolata dal legislatore rispetto a tutto il regime autorizzatorio previsto per la "gestione" dall'art. 28 esonerando l'azienda dagli obblighi autorizzatori.

L'art. 28 (che disciplina l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero), dopo aver previsto il regime della prassi amministrativa a carico degli interessati, stabilisce nel comma 5 che le disposizioni dello stesso articolo non si applicano al deposito temporaneo (ecco dunque il carattere di eccezione del relativo concetto) effettuato nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 6 comma 1 lettera m), che è soggetto unicamente agli adempimenti dettati con riferimento al registro di carico e scarico di cui all'art. 12 ed al divieto di miscelazione di cui all'art. 9.

Ma perché avviene tutto questo?

In realtà il deposito temporaneo nella formulazione originaria del decreto 22/97 nasce come un (condivisibile) modesto punto di deroga per agevolare soprattutto le piccole imprese caratterizzate da una modesta produzione di rifiuti e per le quali il ricorso alle operazioni di "gestione" ordinaria significava un pesante stress operativo ed economico. Ed ecco che si studiò un regime di favore per adeguare la realtà alla norme e venne elaborato la prima, vera ipotesi di "deposito temporaneo" che doveva consentire alle piccole aziende, in deroga alla gestione formale, di conservare nella propria area aziendale un quantitativo relativamente modesto di rifiuti corrispondente sostanzialmente al carico di un "viaggio" del trasportatore con ristoro e proporzione economica conseguente.

Ma su tale originario deposito temporaneo fu innestato poi, a forza, una seconda ipotesi alternativa con una crisi di rigetto durata mesi (ricordate le polemiche sull' "ovvero" che univa i due 'depositi') fino a quando una legge dello Stato fu costretta a chiarire che "ovvero" voleva dire "in alternativa" e non "e" come si ipotizzava... Alla fine l'effetto è sotto gli occhi di tutti. Non abbiamo un deposito temporaneo, ma due depositi temporanei innestati nella stessa norma da affatto simili. Ed il secondo è praticamente utilizzato come prassi per mascherare le discariche abusive.



Va sottolineato che **deve trattarsi di un'attività strettamente chiusa, sottinteso anche a livello strutturale/topografico, all'interno del ciclo aziendale ed esattamente del luogo di produzione in senso stretto**. Conferma questo principio il concetto di luogo di produzione perché solo presso «il luogo dove sono prodotti» i rifiuti è consentito effettuare il deposito temporaneo. L'art. 6, comma 1, lett. i), definisce luogo di produzione «uno o più stabilimenti o siti infrastrutturali collegati tra loro all'interno di un'area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali originano i rifiuti».

Il deposito temporaneo presuppone, perciò, che il rifiuto non sia mai uscito dall'«area delimitata» entro la quale è svolta l'attività produttiva.

È, inoltre, ovvio che il deposito temporaneo **può essere effettuato solo dal soggetto che ha prodotto i rifiuti**.

Dietro lo schermo formale del deposito temporaneo si nascondono spesso discariche abusive o comunque gravi illeciti collaterali.

L'intervento della Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul deposito temporaneo

Il deposito temporaneo continua infatti ad essere oggetto di primario interesse da parte della giurisprudenza non solo nazionale ma anche, come testimonia una sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee (Sezione IV - Sentenza del 5 ottobre 1999 - Cause riunite C-175/98 e C-177/98). Tale ripetuto approfondimento del tema conferma che in realtà le questioni inerenti il deposito temporaneo, lecite e fraudolente, rappresentano punto-cardine della normativa in materia di rifiuti giacché il concetto teorico e la pratica applicazione di tale prassi costituiscono da un lato interesse economico ed operativo primario per le aziende e dall'altro fonte di gravi potenziali illeciti.

Va sottolineato che la sentenza della Corte Europea pone dei punti fermi di risoluzione interpretativa in ordine ad alcuni aspetti fondamentali della nozione di deposito temporaneo.

Chiarisce infatti la sentenza in modo inequivocabile (e con ciò ogni dubbio dovrebbe essere sul punto definitivamente risolto) che il deposito temporaneo va collocato in via sistematica in una fase della strutturazione del decreto n. 22/97 che è precedente a livello formale e sostanziale rispetto alle operazioni di "gestione" in senso stretto (e cioè prima di quella interconnessione operativa caratterizzata da raccolta + trasporto + smaltimento o recupero). Dunque, trattasi di una prassi che viene specificamente ed espressamente estrapolata dal legislatore rispetto a tutto il regime autorizzatorio varato per la successiva gestione e da questa tenuto distinto.

La Corte europea, dopo aver ribadito che il deposito temporaneo **deve essere eseguito nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti (con la conseguenza che un trasporto di fatto è già piena "gestione" e dunque ben lontano dal concetto stretto di deposito temporaneo)**, sottolinea che collateralmente alla ideazione e santificazione normativa del principio in esame il legislatore europeo deve adottare tutte le attività e misure di vigilanza e prevenzione (aggiungeremmo: anche repressive) per far sì che tale prassi (che la Corte ribadisce essere una modesta deroga eccezionale rispetto alla ordinaria gestione) non si trasformi da fatto squisitamente restrittivo e limitato alle finalità specifiche connesse in un pericoloso mezzo di illegalità utilizzato per celare forme di altre attività di stampo illegale come stoccaggi e discariche abusive.



Il deposito temporaneo è un'attività che, ribadisce la Corte europea, "deve interpretarsi in modo restrittivo" e dunque non può essere esteso più di tanto rispetto agli stretti confini genetici che lo caratterizzano nelle sue finalità di fondo. E dunque le prime restrizioni che vanno ribadite e sottolineate sono il fatto che soltanto il produttore può effettuare tale deposito in ordine ai propri rifiuti (e dunque un terzo che operasse tale attività sarebbe illecito e non si tratterebbe certamente più di deposito temporaneo ma saremmo già entrati in piena gestione illegale); ancora il luogo di ubicazione topografica deve essere lo stretto perimetro aziendale non in senso lato ma limitato formalmente e sostanzialmente a luogo di produzione inteso in senso appunto restrittivo (e dunque un trasporto che varchi tali stretti confini, seppur da un'area aziendale ad altra area, magari con l'artificio della sede legale distaccata e/o altro simile) sarebbe antitetico con il principio in questione. Deve trattarsi di un'attività strettamente chiusa, sottinteso anche a livello strutturale/topografico, all'interno del ciclo aziendale.

Stabilisce ancora la Corte, e questo è ulteriore punto rilevante, che seppur il deposito temporaneo è fisiologicamente esente dall'obbligo di registrazione o di autorizzazione, è naturalmente soggetto al rispetto dei principi della precauzione e dell'azione preventiva e le autorità nazionali sono esortate a garantire il rispetto di questi obblighi. Il che significa che viene di fatto sollecitata una razionale ed efficace azione di controllo non solo per verificare in senso formale/sostanziale la sussistenza dei requisiti sopra esposti in relazione al deposito in esame, ma anche per evitare che nel rispetto di tale parametri comunque i rifiuti temporaneamente depositati possano provocare danni rilevanti all'ambiente.

L'intervento della Corte di Cassazione sul deposito temporaneo

Anche la Corte di Cassazione è intervenuta su questo specifico e delicato tema. Si veda Cassazione Penale - sentenza del 5/4/01 - ud. Cc. 20/2/01 - n. 13808 - 41854/2000 RG - Pres. Toriello - Rel. Grillo: "Il deposito temporaneo previsto dall'art. 6 del D.L.vo N. 22/97 rappresenta una ipotesi a carattere eccezionale e derogatorio rispetto alle ordinarie attività di "gestione" dei rifiuti previste dalla medesima norma e soggette al regime autorizzatorio delineato dall'art. 28, penalmente sanzionato in caso di violazioni. Per ritenere sussistenti i presupposti in fatto ed in diritto che legittimano tale figura in relazione ad un considerabile quantitativo di rifiuti propri depositati da un'azienda nella propria area, deve sussistere il rigoroso e puntuale di tutte le condizioni tecniche, quantitative e temporali previste dal citato art. 6 decreto-rifiuti con conseguente doverosa verifica sia nei documenti aziendali che nelle condizioni che danno luogo alla formazione dei rifiuti presso quel sito; in difetto, trattasi di ordinaria attività di gestione di rifiuti svolta in modo illecito e soggette alle sanzioni penali conseguenti (nel caso di specie: discarica abusiva ex art. 51/3° comma decreto 322/97)." (massima redaz.)

E la sentenza della Cassazione va ad incidere proprio sul delicatissimo momento operativo e di principio della dimostrazione dei presupposti giuridici del deposito temporaneo. Infatti, nel caso esaminato dalla Corte si è verificato un caso praticamente collaudato e standardizzato: di fronte al cumulo di rifiuti aziendali, ormai è prassi che si ritengano gli stessi automaticamente come "deposito temporaneo" in linea generale, quasi come diritto acquisito, considerando tale figura la regola e la normalità. Ma così non è, ed anzi vige il concetto esattamente opposto. E questo è stato puntualizzato dalla Cassazione. Il deposito temporaneo non è la regola, è l'eccezione. Che va dimostrata.



Altrimenti è reato di discarica abusiva. E la dimostrazione deve essere attinente a tutti i punti specifici e particolari che l'art. 6 del decreto 22/97 prevede. In alternativa, ove tali parametri temporali/quantitativi non dovessero essere rispettati, automaticamente si azzera la eccezione di deroga di favore che caratterizza il deposito temporaneo e gli accumuli devono essere letti (legalmente o illecitamente) entro il sistema di gestione in senso stretto.

Vediamo a questo punto un quadro del sistema normativo specifico e relativi reati (rinviando al successivo paragrafo inerente gli intermediari per ulteriore sviluppo del tema del deposito temporaneo come sito intermedio nel trasporto illecito dei rifiuti).

Le varie ipotesi del deposito temporaneo – Le due opposte interpretazioni sui tempi e sulle quantità

L'art. 6 del decreto 22/97 definisce (punto m) il deposito temporaneo come "il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti" alla condizione che "i rifiuti depositati non devono contenere policlorodibenzodiossine, policlorodibenzofurani, policlorodibenzofenoli in quantità superiore a 2,5 ppm né policlorobifenile, policlorotrifenili in quantità superiore a 25 ppm"; ulteriore, e centrale, condizione prevede che "i rifiuti pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno bimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito, ovvero, in alternativa, quando il quantitativo di rifiuti pericolosi in deposito raggiunge i 10 metri cubi; il termine di durata del deposito temporaneo è di un anno se il quantitativo di rifiuti in deposito non supera i 10 metri cubi nell'anno o se, indipendentemente dalle quantità, il deposito temporaneo è effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori; i rifiuti non pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito, ovvero, in alternativa, quando il quantitativo di rifiuti non pericolosi in deposito raggiunge i 20 metri cubi; il termine di durata del deposito temporaneo è di un anno se il quantitativo di rifiuti in deposito non supera i 20 metri cubi nell'anno o se, indipendentemente dalle quantità, il deposito temporaneo è effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori".

Viene inoltre previsto che "il deposito temporaneo deve essere effettuato per tipi omogenei e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute; devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura dei rifiuti pericolosi".

Il punto centrale del criterio quantitativo/temporale rappresenta l'aspetto di più difficile lettura ed interpretazione per stabilire con esattezza le varie ipotesi del deposito temporaneo. La pratica traduzione dei concetti previsti dalla norma porta - a nostro avviso - a queste conclusioni schematiche (anche se sussiste accreditata teoria opposta):

Prima ipotesi: un'azienda può scegliere di conservare in deposito temporaneo all'interno della propria area un quantitativo praticamente illimitato di rifiuti pericolosi provvedendo alla raccolta e all'avvio alle operazioni di recupero o di smaltimento entro il termine massimo di due mesi oppure se trattasi di rifiuti non pericolosi entro il termine massimo di tre mesi.

Seconda ipotesi: un'azienda può scegliere di conservare in deposito temporaneo all'interno della propria area un quantitativo massimo di rifiuti pericolosi corrispondente a 10 metri cubi o 20 metri cubi di rifiuti non pericolosi esonerandosi così tuttavia dal termine massimo dei due mesi; in tal caso provvederà alla raccolta e all'avvio alle operazioni di recupero o di smaltimento quando avrà raggiunto detto quantitativo massimo (anche superando il limite dei due mesi); comunque il termine anche se non raggiunto il quantitativo massimo di 10 o 20 metri cubi non può superare mai un anno.



A nostro avviso queste due ipotesi sono alternative. Va precisato, per completezza, che ci sono orientamenti di contrario avviso, che inquadrano il deposito temporaneo non come composto da due ipotesi diverse ed alternative, ma da una sola ipotesi che si presenta un doppia forma sinergica. Nel rispetto delle altrui (ed anche autorevoli) opinioni ed interpretazioni, noi continuiamo ad essere convinti che si tratta di due momenti non sinergici ma del tutto alternativi.

D'altra parte la dinamica storica della formulazione e' stata chiara. Tra l'una e l'altra ipotesi nel decreto 22/97 originario era inserito un "ovvero". A nostro avviso era gia' chiaro che "ovvero" vuol dire "o" e non "e". Ma il decreto Ronchi/bis aggiunse subito dopo questo "ovvero" una ulteriore specifica e cioe' "in alternativa". Dunque nella formulazione vigente le due ipotesi sono separate da un chiaro "ovvero, in alternativa". Come si puo' ritenere, dunque, che tale espressione voglia dire "e" ed unire i due concetti in una unica soluzione? Le formulazioni hanno un senso letterale e logico. Se nella terminologia comune e giuridica si scrive o si dice "ovvero, in alternativa", si intende "e" e che pertanto le due ipotesi sono comunque collegate un uniche? Ad esempio: si propone come premio per il concorso a punti un televisore a colori ovvero, in alternativa, un cellulare con fotocamera integrata. Chi vince, prende ambedue i premi o deve scegliere tra uno dei due?...

Ma, a parte tali precisazioni, il senso storico del deposito temporaneo nel nostro Paese conferma che le due ipotesi non solo sono alternative ma appartengono per forza di cose a due mondi del tutto diversi.

Infatti la formulazione base originaria (10 e 20 metri cubi al massimo per un anno) aveva ed ha un senso logico e pratico. Infatti e' stata codificata per agevolare le piccole aziende che in vigenza del precedente DPR 915/82 erano spesso soggette al reato (grave) di stoccaggio abusivo per piccoli quantitativi di rifiuti depositati in azienda oltre un certo periodo. Si propose al tempo un problema reale: le piccole aziende non potevano affrontare un costo (elevato) di trasporto e smaltimento/recupero per ogni piccolo quantitativo di rifiuti prodotti e si rendeva comprensibilmente necessario un alleggerimento delle pressione formale sulla gestione di tali modesti quantitativi di rifiuti in modo da consentire di conservare in deregulation formale (ma rispettando le norme tecniche) un quantitativo di rifiuti tale da giustificare in pratica la spesa del trasporto e successiva fase finale di smaltimento/recupero. Il limite massimo di questa specie di "stoccaggio light" deregolamentato (qualificato come deposito temporaneo in deregolamentazione generale) fu indicato in 10 metri cubi di rifiuti pericolosi e 20 metri cubi di rifiuti non pericolosi. Ma il termine massimo fu comunque stabilito in un anno, oltre il quale anche un quantitativo minore doveva essere avviato verso le fasi finali.

Una soluzione, dunque, logicamente e geneticamente ideata solo per le piccole aziende, giacche' appare logico che una grande azienda produce 10 metri cubi di rifiuti in pochi giorni o in certi casi in poche ore e dunque non ha senso un interesse per tali grandi insediamenti per tale formula che e' connaturale per il rapporto quantita'/tempo solo per le piccole aziende.

Va invece rilevato che in corso di stesura del testo, per motivi del tutto alieni rispetto alle condivisibili esigenze delle piccole aziende come sopra descritto, si e' aggiunto prima di tale ipotesi una ulteriore e ben diversa entita' di deposito temporaneo che e' connaturale solo per le grandi aziende, separando i concetti con l'originale "ovvero"..



E questa aggiuntiva previsione (che è solo italiana e del tutto anomala rispetto ai principi generali europei) prevede appunto una quantità illimitata (e dunque di certo interesse per le grandi industrie) e proprio per tale motivo limitata tuttavia nel tempo a due o tre mesi secondo la natura pericolosa o non pericolosa dei rifiuti. Non avrebbe avuto senso unire i due concetti che appartengono a mondi aziendali diversi e con esigenze diverse. Argomentare il contrario significa da un lato superare tale dinamica storica, leggere nel nostro dizionario di lingua italiana che "ovvero, in alternativa" vuol dire "e" e non "o" e, soprattutto, creare rischi di commistione tra i due concetti con rischio di vantaggio indiretto per le azioni illegali dato che in tal caso si può ipotizzare un meccanismo che lasci intatta la base del cumulo illegale nel tempo e, in caso di controllo, induca verso i siti finali sono la quota "in eccesso" momentaneo.

La definizione di discarica dettata dall'articolo 2 lettera g) del Dlgs 13 gennaio 2003, n. 36, recante "Attuazione della direttiva 1999/31/Ce relativa alle discariche di rifiuti", stabilisce che per discarica si intende una "area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno".

Dunque sembrerebbe che l'ipotesi "per più di un anno" connessa al deposito temporaneo possa avvalorare la tesi opposta alla nostra interpretazione. Tuttavia va rilevato – per paradosso – che la strutturazione del deposito temporaneo così come formulata nella nostra legislazione nazionale è anomala ed atipica e la norma europea non conosce nella sua genesi l'ipotesi – solo nostra – del quantitativo illimitato fino a due o tre mesi; e dunque – ipotizzando solo il concetto base fino ad un anno – non poteva riportare le due alternative; e la connessa norma di recepimento risente del vizio originario in questione.

Siamo ben consci che questa nostra interpretazione è minoritaria e sussistono orientamenti diversi ed opposti sia in dottrina che in giurisprudenza. Ne diamo atto, e rileviamo ad esempio che con la sentenza Corte di Cassazione penale, sez. III, 12 dicembre 2002, n. 41520 (c.c. 29 ottobre 2002). Pres. Postiglione - Est. Novarese – il Supremo Collegio – dopo aver precisato che "la su riferita norma è stata oggetto di due differenti analisi ermeneutiche" - ha stabilito concetto diverso. Si veda la massima: "La disciplina dettata per il deposito temporaneo dei rifiuti non pericolosi dall'art. 6, comma 1, lett. m), punto 3, del D.L.vo 5 febbraio 1997 n. 22, va intesa (privilegiando doverosamente, fra le varie interpretazioni possibili, quella che risulta più aderente alla direttiva comunitaria di cui il citato decreto legislativo costituisce attuazione), nel senso che il deposito temporaneo potrà essere mantenuto fino al termine di durata di un anno solo se in tutto il detto arco temporale, e cioè complessivamente, non venga superato il limite di 20 metri cubi, assumendo autonomo rilievo la cadenza almeno trimestrale prevista nella prima parte della suddetta disposizione per l'avvio del materiale alle operazioni di recupero o di smaltimento solo quando i vari conferimenti siano tutti inferiori ai venti metri cubi e siano avviati alle suddette operazioni prima del raggiungimento del summenzionato limite quantitativo mentre, in ogni caso, l'avviamento dev'essere effettuato quando il medesimo limite viene raggiunto." Conformemente, si veda Cass. pen., sez. III, 21 aprile 2000.



Riportiamo dunque ambedue gli orientamenti, auspicando un chiarimento definitivo sul controverso tema con un provvedimento legislativo o con un intervento delle Sezioni Unite.

Per riassumere al fine di fare chiarezza in ordine alle due opposte interpretazioni ed alle conseguenze pratiche:

La nostra tesi - lo ribadiamo ancora una volta - ipotizza il deposito temporaneo secondo uno schematismo che può essere così riassunto.

Prima ipotesi:

un'azienda può scegliere di conservare in deposito temporaneo all'interno della propria area un quantitativo praticamente illimitato di rifiuti pericolosi provvedendo alla raccolta e all'avvio alle operazioni di recupero o di smaltimento entro il termine massimo di due mesi oppure se trattasi di rifiuti non pericolosi entro il termine massimo di tre mesi ("i rifiuti pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno bimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito"; "i rifiuti non pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito")

Seconda ipotesi:

un'azienda può scegliere di conservare in deposito temporaneo all'interno della propria area un quantitativo massimo di rifiuti pericolosi corrispondente a 10 metri cubi o 20 metri cubi di rifiuti non pericolosi esonerandosi così tuttavia dal termine massimo dei due mesi; in tal caso provvederà alla raccolta e all'avvio alle operazioni di recupero o di smaltimento quando avrà raggiunto detto quantitativo massimo (anche superando il limite dei due mesi); comunque il termine anche se non raggiunto il quantitativo massimo di 10 o 20 metri cubi non può superare mai un anno.

Ma il dibattito è stato riaperto perché **alcune sentenze della della Corte di Cassazione hanno interpretato** le regole per il deposito temporaneo nei seguenti termini:

- la raccolta e l'avvio allo smaltimento o al recupero devono avvenire almeno ogni 3 mesi anche se non vengono superati i 20 metri cubi (cioè indipendentemente dal raggiungimento delle quantità massime consentite);
- in ogni caso, la raccolta e l'avvio a smaltimento o recupero devono avvenire quando si raggiungono i 20 metri cubi (la Corte, espressamente, legge "*ovvero, in alternativa*" come "*in ogni caso*"); ciò che conta, quindi, è sempre e solo il dato quantitativo.
- i 3 mesi, invece, vengono in considerazione solo quando i conferimenti sono tutti inferiori a 20 metri cubi e avviati a smaltimento o recupero prima di raggiungere tale limite.

Quindi, se non si superano complessivamente i 20 metri cubi il deposito potrà durare 1 anno. Certamente, l'avvio a smaltimento o recupero dovrà sempre avvenire quando si raggiungono i 20 metri cubi.

Tali regole valgono anche per i rifiuti pericolosi, con l'avvertenza che i parametri quantitativi scendono a 10 metri cubi e quelli temporali a 2 mesi.

Che dire a questo punto? Le costruzioni sono sostanzialmente diverse, e rimergono da parte della Cassazione tesi che furono oggetto di aspra opposizione. Da parte nostra riteniamo corretto presentare ambedue le costruzioni giuridiche, dando atto di questa nuova linea tracciata dalla Cassazione che, comunque, certamente dovrà essere presa in considerazione.



Il dibattito è di nuovo aperto. Forse solo una (preziosa) pronuncia delle Sezioni Unite della Suprema Corte potrebbe dare una interpretazione finale e certa del principio. A tutto vantaggio della certezza del diritto sotto tutti i punti di vista (di chi deve rispettare le norme e di chi è chiamato a vigilare sul rispetto delle stesse).

Il deposito temporaneo è comunque una alternativa di esclusione rispetto alle ipotesi di stoccaggio costituite dal “deposito preliminare” o “messa in riserva” (come appare evidente anche dalla formulazione della citata voce D 15 dell'allegato B e voce R 13 dell'allegato C al decreto legislativo 5 febbraio 1997, nonché dalla struttura delineata nell'art. 6.

Ove un'azienda decida di ricorrere, invece, a tali due ipotesi di stoccaggio nell'area interna anche di produzione dei rifiuti, può accedere ai connessi e regolari regimi autorizzatori ed attuare regolarmente la prassi conseguente, realizzando così, secondo i casi, un “deposito preliminare” prima dello smaltimento o “messa in riserva” prima del recupero. Chiaramente le due ipotesi, deposito preliminare o stoccaggio (nelle due possibilità) sono alternative.

La verifica del deposito temporaneo

Il punto centrale della verifica è rappresentato dai **registri di carico e scarico** dai quali si possono trarre tutte le informazioni quantitativo/temporali del caso. Ma va rilevato che il sistema sanzionatorio connesso ai registri è tuttavia depenalizzato. È dunque potenzialmente conveniente per il titolare dell'azienda (nei casi più gravi) affrontare la sanzione amministrativa per omessa e/o carente tenuta dei registri impedendo così la verifica del deposito temporaneo irregolare che, secondo i casi, potrebbe determinare sanzioni penali anche pesanti (ad esempio per discarica abusiva, o quantomeno stoccaggio abusivo e/o altro).

L'organo di vigilanza dovrà quindi ricorrere a **metodi di accertamento indiretti ed induttivi per supplire alla carenza documentale in materia di registri di carico e scarico per ricostruire tutte le necessarie informazioni quantitativo/temporali del caso**. Si dovrà, dunque, verificare il budget, i documenti contabili, fatture e bolle, cicli produttivi, entrate ed uscite di prodotti e materie prime per raggiungere induttivamente queste informazioni in via surrogatoria rispetto ai registri di carico e scarico non tenuti o conservati in modo incompleto ed inesatto.

Le varie ipotesi illecite di deposito temporaneo irregolare

Qualora non vengano rispettate tutte le modalità previste dall'art. 6 D.L.vo n. 22/97, il deposito temporaneo è illegale. Il decreto non prevede sanzioni dirette connesse perché in realtà il deposito temporaneo è una deroga eccezionale rispetto all'ordinario sistema di gestione delineato dall'art. 28; e dunque ove i criteri che regolano la deroga non vengano rispettati, si torna automaticamente al regime-base ed alle sanzioni ordinarie previste per tutti gli illeciti connessi alla violazione del sistema di gestione.

Dunque, in linea di massima, si può ritenere - sempre a nostro sommo avviso interpretativo - che in caso di **piccolo quantitativo di rifiuti** (quantità molto inferiore ai 10/20 metri cubi tipicizzanti il deposito temporaneo reale originario) il cumulo di rifiuti possa essere qualificato come **deposito incontrollato** ai sensi della previsione stabilita dall'art. 14 (sanzione penale perché riferito a titolare di azienda) e della connessa sanzione penale prevista dall'art. 51/2° comma (per titolari imprese).



In caso di **medio quantitativo di rifiuti** (quantità massima intorno ai 10/20 metri cubi) si può ipotizzare uno **stoccaggio abusivo** e cioè un «deposito preliminare» per lo smaltimento (punto D15 dell'allegato B) oppure una «messa in riserva» per il recupero (punto R13 dell'allegato C); la sanzione (penale) è prevista dall'art. 51/2° comma.

Infine, un **grande quantitativo di rifiuti** (quantità molto superiore ai 10/20 metri cubi) determina certamente una **discarica abusiva** con sanzione (penale) prevista dall'art. 51/3° comma.

IL DEPOSITO TEMPORANEO PUO' ESSERE ESEGUITO IN AREA DIVERSA FUORI DAL LUOGO DI PRODUZIONE DEI RIFIUTI? UN ACCORDO DI PROGRAMMA PUO' DEROGARE ALLE REGOLE GENERALI?

Le tendenze a legittimare il deposito temporaneo extraaziendale

Si registrano recentemente diffuse tendenze amministrative ed aziendali dirette ad accreditare la legittimità di depositi temporanei extraaziendali, e cioè fuori dal luogo di produzione dei rifiuti.

Il deposito temporaneo è un'attività che, come ribadito dalla Corte Europea di Giustizia e dalla nostra Corte di Cassazione, “deve interpretarsi in modo restrittivo” e dunque non può essere esteso più di tanto rispetto agli stretti confini genetici che lo caratterizzano nelle sue finalità di fondo. E dunque le prime restrizioni che vanno ribadite e sottolineate sono il fatto che **soltanto il produttore** può effettuare tale deposito in ordine ai propri rifiuti (e dunque un terzo che operasse tale attività sarebbe illecito e non si tratterebbe certamente più di deposito temporaneo ma saremmo già entrati in piena gestione illegale); ancora il luogo di ubicazione topografica deve essere lo **stretto perimetro aziendale** non in senso lato ma limitato formalmente e sostanzialmente a luogo di produzione inteso in senso appunto restrittivo (e dunque un trasporto che varchi tali stretti confini, seppur da un'area aziendale ad altra area, magari con l'artificio della sede legale distaccata e/o altro simile, sarebbe antitetico con il principio in questione).

Deve trattarsi di un'attività strettamente chiusa, sottinteso anche a livello strutturale/topografico, all'interno del ciclo aziendale. Ma si sottolinea ancora una volta che non può considerarsi “interno” il viaggio su strada soggetto alle regole del Codice della Strada per raggiungere da una sede periferica la sede centrale aziendale.

Il deposito temporaneo è una alternativa di esclusione rispetto alle ipotesi di stoccaggio costituite dal “deposito preliminare” o “messa in riserva” (come appare evidente anche dalla formulazione della citata voce D 15 dell'allegato B e voce R 13 dell'allegato C al decreto legislativo 5 febbraio 1997, nonché dalla struttura delineata nell'art. 6).

Ove un'azienda decida di ricorrere, invece, a tali due ipotesi di stoccaggio nell'area interna anche di produzione dei rifiuti, può accedere ai connessi e regolari regimi autorizzatori ed attuare regolarmente la prassi conseguente, realizzando così, secondo i casi, un “deposito preliminare” prima dello smaltimento o “messa in riserva” prima del recupero. Chiaramente le due ipotesi, deposito preliminare o stoccaggi (nelle due possibilità) sono alternative.

Si argomenta spesso a sostegno dell'ipotesi di sito di deposito temporaneo di fatto extraaziendale che tale deposito temporaneo viene effettuato ancora nel ciclo stesso ma topograficamente e fisicamente fuori del recinto aziendale per esigenze tecniche, cosicché il tragitto tra l'ubicazione muraria dell'azienda e il terreno del presunto deposito temporaneo dovrebbe essere interpretato



come una sorta di «spostamento interno al ciclo aziendale» e non come un «trasporto in senso stretto» perché l'operazione resterebbe sempre chiusa dentro la nicchia della gestione di produzione aziendale. Oppure si accede ad interpretazioni estensive che misura il “luogo di produzione” in aree vaste purchè “riservate” da titolo unico di proprietà o gestione, fino ai tracciati autostradali.

In altre parole, il deposito temporaneo verrebbe semplicemente ubicato in via differita a livello topografico per esigenze tecniche connesse, magari, a mancanza di spazio nell'area aziendale e/o altre esigenze di fatto o tecniche.

In realtà **il deposito temporaneo deve essere effettuato dentro il luogo di produzione** ed i rifiuti non devono uscire fuori dalle mura strette dell'azienda o dai confini stretti del cantiere, giacché ogni altra ipotesi fa cessare automaticamente i presupposti del deposito temporaneo e la fuoriuscita dei rifiuti dal cancello del luogo di produzione è già attività di gestione degli stessi e deve essere considerata a tutti gli effetti di legge trasporto in senso stretto e soggetta ai regimi di rito, tra cui il formulario (l'art. 6 del decreto 22/97 definisce il “luogo di produzione dei rifiuti” in modo chiaro: “uno o più edifici o stabilimenti o siti infrastrutturali collegati tra loro all'interno di un'area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali originano i rifiuti”).

Dunque è logico ritenere che quando un rifiuto viaggia, e dunque viene formalmente trasportato ai sensi del decreto n. 22/97 da una sede periferica aziendale alla sede centrale, si realizza in partenza un deposito temporaneo nella sede locale, un trasporto successivo con formulario e nella sede centrale uno stoccaggio intermedio.

In sede di seminari e convegni è stato molto dibattuto il problema dei depositi temporanei extra aziendali per le piccole attività verosimilmente di manutenzione o piccolo-artigianali. E' stato più volte esaminato il problema di quelle modeste attività che non possono esercitare il deposito temporaneo nello stretto luogo di produzione ma che hanno fisiologicamente bisogno operativo di poter identificare un luogo di deposito temporaneo in area extra rispetto al fisico luogo di produzione stretto della realizzazione del rifiuto. Il problema è piuttosto complesso e merita particolare approfondimento sempre sottolineando che trattandosi di una questione di principio generale potrebbe essere poi fonte di fraintendimento e di emulazione o di applicazione distorta con risvolti anche a livello nazionale e con riflessi anche sui sistemi sanzionatori penali anche riguardo alle attività fortemente illecite.

Il divieto assoluto di realizzazione in area estranea al luogo di produzione

Va sottolineato e ribadito che senza alcun dubbio il deposito temporaneo per principio nazionale ed europeo non può assolutamente mai uscire dallo stretto luogo di produzione dei rifiuti e come tale intendiamo la ristrettissima area aziendale entro la quale i rifiuti sono stati prodotti. Si richiama in questo senso il principio della limitazione del luogo topografico di produzione dei rifiuti e il concetto del “piè di macchina” espresso da alcuni autori in attività convegnistiche. Dunque appare assolutamente inipotesizzabile a livello nazionale che per qualunque motivo un deposito temporaneo, di qualunque natura, entità e qualità, possa essere in qualche modo ubicato fuori dello stretto confine aziendale del luogo di produzione.

Va altresì ribadito che non essendo attività soggetta ad alcun regime autorizzatorio, è contestualmente inipotesizzabile che una pubblica amministrazione, qualunque essa sia, deroghi ai principi generali nazionali ed internazionali e decreti una anomala ed irrituale attività autorizzatoria sul deposito temporaneo che cesserebbe così di essere quella eccezione assolutamente particolare che già sopra negli appunti precedenti abbiamo visto ed esaminato come assolutamente derogatoria rispetto al sistema dello stoccaggio e della discarica.



Si richiamano in tal senso anche le sentenze sul tema della Corte di Cassazione e della Corte di Giustizia Europea. Quindi già appare inusuale che una pubblica amministrazione crei una deroga sulla deroga e quindi inventi un regime autorizzatorio per una eccezione che prescinde da ogni autorizzazione proprio perché è un'eccezione e non la regola. Ma volendo creare una norma moderna ed agile che tenga conto della realtà concreta della vita sociale e lavorativa, certamente non può ignorarsi che esistono alcune attività di piccolo livello che sono impossibilitate a creare qualche volta depositi temporanei negli stretti luoghi di produzione. Però la normativa nazionale ed europea non consente neppure in queste ipotesi limitate e marginali una deroga al principio generale. Quindi appare assolutamente inipotizzabile che una deroga benchè modesta venga creata in un sistema normativo locale, giacché varando tale principio non vi sarebbe poi alcun confine per estenderlo da parte di altre amministrazioni in quanto piccolo, medio o grande l'entità del flusso dei rifiuti al quale la deroga sarebbe indirizzata non farebbe più alcuna differenza.

Di conseguenza la deroga sulla deroga appare assolutamente impossibile. Ed allora a questo punto si ritiene che non potendo comunque idearsi un deposito temporaneo extra aziendale, per i piccoli manutentori o artigiani che hanno necessità pratica-operativa di dover effettuare degli accumuli di rifiuti presso la propria sede di esercizio commerciale o comunque in luogo differito rispetto al luogo di produzione in senso stretto, debbano essere ideate altre forme di regime di gestione che non possono essere titolate con il principio ufficiale di "deposito temporaneo".

Abbiamo assistito ad episodi autorizzatori o disciplinatori di alcune province che in diverse sedi (tra cui accordi di programma) hanno creato forme anomale di deposito temporaneo, autorizzandone la fuoriuscita dallo stretto luogo di produzione. Tali ipotesi sono state oggetto di fortissime ed aspre critiche, anche da parte dello scrivente, in quanto si prestano ad una distonia totale con il sistema normativo nazionale ed internazionale, ma soprattutto, grazie a questa anomalia, creano i presupposti pericolosissimi affinché attività fraudolente possano basarsi su tali principi amministrativi, certamente varati in buona fede, per creare schermi a favore delle loro attività.

Infatti, non va sottaciuto e dimenticato che una delle principali strategie usate da illegalità piccole ma soprattutto grandi ed anche a livello criminale, è quella di utilizzare inevitabilmente ed in modo assolutamente necessario depositi temporanei extra aziendali per facilitare il flusso dei rifiuti illegali nel territorio nazionale. Infatti l'esperienza insegna che il deposito temporaneo extra aziendale, comunque avallato o "autorizzato", costituisce un cavallo di battaglia di ogni forma di illegalità in materia di rifiuti giacché è verosimilmente impossibile ed antieconomico far circolare grandi masse di rifiuti senza un luogo intermedio di deposito ove assemblare e dirigere il traffici a livello nazionale, in particolar modo al Nord verso il Sud Italia.

Tali siti intermedi, se sono ipotizzati come stoccaggi, sono soggetti naturalmente a controlli preventivi e continuativi da parte dell'autorità amministrativa e di polizia. Se invece tali siti vengono qualificati, attraverso furbie amministrative, come "depositi temporanei extra aziendali" appare evidente che si tratta di aree sottratte sostanzialmente ad ogni controllo preventivo e repressivo.

Non solo, ma l'effetto veramente stupefacente è che essendo depositi temporanei tutto il flusso dei rifiuti che dalle fonti di produzione fino a tali siti arriva verso dette località appare svincolato per forza di cose dal formulario dei rifiuti e dal registro di carico e scarico. Quindi si tratta di un principio che viene ricercate dalle forme criminali con estremo interesse per giustificare viaggi di rifiuti non classificabili come trasporti e stoccaggi intermedi da classificare invece come depositi temporanei al di fuori del recinto aziendale e cioè del "pié di macchina".



Quindi va sottolineato all'attenzione delle Pubbliche amministrazioni che ogni distonia, ogni leggerezza amministrativa o legislativa che interessa il deposito temporaneo sono realtà normative o disciplinatorie che possono essere utilizzate come riflesso indiretto a enorme e devastante vantaggio delle forme di criminalità organizzata in materia di rifiuti (al di là naturalmente degli intenti positivi e del tutto alieni delle amministrazioni che redigono tali atti con finalità di risolvere problemi sociali ed aziendali).

Ciò premesso, va dunque rilevato che **ipotizzare una forma di deposito temporaneo fuori dall'azienda non soltanto è anomalo ed illegale rispetto alla normativa sul deposito temporaneo, ma anche rispetto alla normativa sul trasporto.** Infatti, se il deposito temporaneo è attività derogatoria ed eccezionale prima della gestione, e se la gestione è in primo luogo raccolta e poi trasporto, infine smaltimento o recupero, è inevitabile che il trasporto in se stesso è già a metà del sistema di gestione. Se il deposito temporaneo è prima della gestione, come si può ipotizzare che un trasporto avvenga a metà tra la produzione del rifiuto e il deposito temporaneo? Questo non è ipotizzabile, ed infatti il deposito temporaneo in se stesso essendo prima della gestione e dunque ben prima del trasporto, non potrà mai schematicamente essere identificato come sito di destinazione dedicato per ricevere un flusso di rifiuti attraverso il trasporto, giacché nessun titolare di deposito temporaneo potrà mai firmare la terza e quarta copia per ricevuta dello scarico della massa dei rifiuti. Il deposito temporaneo infatti è la fonte del trasporto, prima del trasporto, non può essere intermedio o addirittura finale rispetto ad un'attività di trasporto. Quindi una previsione normativa od autorizzatoria amministrativa che preveda il deposito temporaneo extra aziendale non solo viene in urto con la normativa specifica su tale principio, ma crea una forma anomala di trasporto con un formulario altrettanto atipico ed anomalo, che andrebbe a riversare i rifiuti verso un sito dedicato non ipotizzabile nella normativa né nazionale né europea. Come potrebbe infatti ipotizzarsi che il titolare del deposito temporaneo firmi la terza e quarta copia di un formulario per ricevere i rifiuti che in realtà dovrebbero partire proprio da questa fonte di deposito temporaneo? E se poi il soggetto è il medesimo, cioè il produttore dei rifiuti che crea un'attività a monte e poi un deposito temporaneo a valle, come può ipotizzarsi che esso produttore realizzi un formulario in ordine alla propria attività e trasporti rifiuti prima della gestione e quindi realizzi il formulario prima della fase in cui il formulario è previsto?

Tali assunti ci convincono definitivamente che nessun modello di formulario potrebbe mai essere utilizzato per giustificare, neppure a favore dei piccoli manutentori e piccoli artigiani, un deposito temporaneo che sia al di fuori del recinto aziendale di produzione. **Questo ci induce dunque a ritenere che se è già iniziata una vera e propria attività di trasporto, appare inevitabile che quello che viene raggiunto come sito di destinazione, anche da parte di piccoli operatori, è per forza di cose una forma di stoccaggio.**

Il deposito temporaneo extraaziendale ritenuto illegale dalla giurisprudenza; ad esempio il Tribunale di Pistoia..

Lo ribadiamo: **il deposito temporaneo deve essere effettuato dentro il luogo di produzione** ed i rifiuti non devono uscire fuori dalle mura strette dell'azienda o dai confini stretti del cantiere, giacché ogni altra ipotesi fa cessare automaticamente i presupposti del deposito temporaneo e la fuoriuscita dei rifiuti dal cancello del luogo di produzione è già attività di gestione degli stessi e deve essere considerata a tutti gli effetti di legge trasporto in senso stretto e soggetta ai regimi di rito, tra cui il formulario (l'art. 6 del decreto 22/97 definisce il "luogo di produzione dei rifiuti" in



modo chiaro: “uno o più edifici o stabilimenti o siti infrastrutturali collegati tra loro all'interno di un'area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali originano i rifiuti”).

Dunque a nostro avviso è logico ritenere che quando un rifiuto viaggia, e dunque viene formalmente trasportato ai sensi del decreto n. 22/97 da una sede periferica aziendale alla sede centrale, si realizza in partenza un deposito temporaneo nella sede locale, un trasporto successivo con formulario e nella sede centrale uno stoccaggio intermedio.

Anche provvedimenti amministrativi tesi a derogare a tale principio non riteniamo possano autorizzare depositi temporanei extraziendali.

Registriamo una interessante e condivisibile sentenza del Tribunale Penale di Pistoia (Giudice Unico Penale) in data 22 gennaio 2004 (est. A. Scarcella) nella quale viene confermata la nostra linea interpretativa in un significativo caso concreto che, peraltro, risolve anche una distorta prassi interpretativa estensiva sul concetto di “manutenzione” nel contesto del decreto n. 22/97 e delle conseguenti parziali esenzioni a livello gestionale previste dalla medesima norma.

Il Tribunale di Pistoia con detta pronuncia (pubblicata per esteso sul nostro sito www.dirittoambiente.com) ha stabilito che **il raggruppamento di rifiuti (nel caso specifico misti di costruzioni e demolizioni) effettuato (prima della raccolta) in un luogo diverso da quello di produzione configura sempre il reato di deposito incontrollato di rifiuti (ex articolo 51, comma 2 Dlgs 22/1997) e che una cantieristica stradale non integra l'ipotesi di “manutenzione” ai fini del decreto 22/97.**

L'imputato nella causa in questione ha sostenuto che possa qualificarsi deposito temporaneo anche il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, anche in luogo "diverso" da quello di produzione; e ciò in base alla nota 14 marzo 2000 del Settore tutela ambientale della Provincia di Pistoia in materia di deposito temporaneo dei rifiuti misti di costruzione e demolizione (Cer 170701), che confermava la possibilità di stoccaggio dei rifiuti presso la sede legale "se questi derivano da attività di manutenzione". Il Tribunale ha redatto la motivazione della sentenza in senso interpretativo opposto. Ed ha ritenuto correttamente inapplicabile il disposto dell'articolo 58, comma 7ter del decreto 22/97, secondo cui "i rifiuti provenienti da attività di manutenzione o assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività".

Ed il punto nodale della pronuncia è quello del **trasporto** precedente al presunto deposito temporaneo extraziendale giacché si rileva in sentenza – come da noi sempre sostenuto in questa ed altre sedi – “a ragionare secondo la impostazione sostenuta dalla difesa, dovrebbe essere considerato per "fictio iuris" deposito temporaneo lo "stoccaggio" di rifiuti provenienti da attività di demolizione e ristrutturazione che necessariamente comporta il necessario trasferimento (rectius, trasporto) di tali rifiuti dal luogo in cui gli stessi sono effettivamente prodotti (cantiere) al luogo in cui gli stessi sono destinati ad essere o avviato allo smaltimento finale in discarica ovvero ad essere "temporaneamente depositati" per destinarli al riutilizzo od allo smaltimento. Così ragionando, quindi, **quale sarebbero le sorti di quella fase della gestione dei rifiuti costituita dal trasporto degli stessi? Se fosse davvero deposito temporaneo la produzione di rifiuti in luoghi diversi da quelli della sede della ditta che svolge attività di manutenzione, che senso avrebbe la lettera m) dell'articolo 6 Dlgs n. 22/97 che qualifica come deposito temporaneo il raggruppamento dei rifiuti, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti? La soluzione corretta, ad avviso del giudicante, è che, in realtà, ci si trovi di fronte a fasi diverse e diversamente disciplinate dal legislatore.”**

Sono anni che anche noi ci poniamo questa domanda, e soprattutto la poniamo ai sostenitori della teoria del “deposito temporaneo extraziendale”, ma ancora nessuno ci ha offerto risposta.



Ed un punto e' a` nostro avviso certo. Se il deposito temporaneo e' un raggruppamento di rifiuti prima della raccolta, e cioe' ancora nel ciclo produttivo, e se la raccolta e' la prima operazione di gestione formale di rifiuti nel contesto del decreto 22/97, e se il trasporto viene dopo la raccolta, non vi e' dubbio che un deposito temporaneo spostato dopo il trasporto o non puo' esistere per logica sistematica oppure azzera per forze di cose il trasporto per far giungere i materiali in quel sito; e dunque non si tratterebbe piu' di "trasporto" formale (che necessita di formulario) ma di uno "spostamento" di rifiuti. L'effetto e' che tali tragitti (piu' o meno lunghi...) resterebbero esenti dal formulario ed i cumuli a monte privi dei registri di carico e scarico! Tutto inizierebbe dal sito del deposito temporaneo, e di quanto accaduto prima non vi sarebbe traccia formale ne' in sito ne' in viaggio!

Un vero paese dei balocchi per chi delinque e vuole disfarsi dei rifiuti, magari pericolosi ed in grandi quantita', senza lasciare tracce.

Va inoltre sottolineato che il deposito temporaneo, per sua natura giuridica, e' esente da ogni autorizzazione preliminare e comunicazione preventiva e dunque e' invisibile giuridicamente per la pubblica amministrazione la quale ha notizia dell'ubicazione di aree di stoccaggi, smaltimenti e recuperi ma non di depositi temporanei, nonostante che anche questi ultimi sono rappresentati da quantitativi rilevanti di rifiuti. Questa legale e fisiologica "invisibilita'" preventiva per la P.A. gioca a favore di chi vuole delinquere, giacche' solo i controlli riescono ad individuare i depositi temporanei in sistemi illegali ove peraltro non esistono ne' registri ne' formulari. Ipotizzare di poter installare depositi temporanei in area terza rispetto al luogo di produzione, significherebbe decuplicare le possibilita' di crimini ambientali connessi atteso che non soltanto il cumulo in stesso sarebbe oggetto di possibili illegalita' (come gia' accade nei depositi temporanei abusivi entro il chiuso delle aree aziendali di produzione) ma anche ed addirittura i trasporti (in questo caso: spostamenti) di rifiuti dal luogo iniziale a quello esterno.

E neppure si potrebbe ipotizzare un deposito temporaneo extraaziendale con viaggio preventivo assistito dal formulario per due ragioni:

- il trasporto e' fase di gestione formale ed il deposito temporaneo e pre-gestione
- il formulario prevede come sito dedicato finale del ciclo del viaggio un'area autorizzato (stoccaggio, smaltimento, recupero...) e non certo un'area di deposito temporaneo che e' peraltro di partenza e non di arrivo. Cosa si scriverebbe dunque sul formulario a livello di destinazione?

Il Tribunale di Pistoia applica i principi del deposito temporaneo in modo perfettamente aderente alla logica giuridica della norma di settore.

L'imputato era accusato di aver "effettuato un deposito incontrollato, su di un terreno di proprieta', di rifiuti speciali non pericolosi costituiti da cumuli di calcinacci provenienti dall'attivita' di movimentazione terra, scavo e costruzione strade"

Il Corpo Forestale dello Stato aveva rilevato che presso la sua sede aziendale "all'interno di un magazzino recintato ed accessibile unicamente da un cancello notava, oltre la presenza di rimesse adibite a rimessaggio attrezzi, un accumulo di materiali di risulta (materiale di scavo e demolizioni), in particolare consistenti in terra, materiale lapideo, pezzi di asfalto/catrame, calcinacci, mattoni rotti"; il cumulo era "di circa mq. 90 x mt.3,50 di h., con una consistenza pari a circa 300 mc."



Durante gli accertamenti “ veniva richiesta l'esibizione della documentazione autorizzativa allo smaltimento dei rifiuti accumulati sul posto, documentazione che il titolare non era in grado di esibire” e ‘in difetto di documentazione, quindi, il personale del Cfs non era in grado di accertare né il luogo di provenienza di quei rifiuti né il periodo temporale di tale accumulo, sicché procedeva agli accertamenti di rito successivi al sopralluogo richiedendo agli Enti interessati informazioni e notizie. L'Amministrazione provinciale di Pistoia, in primo luogo, comunicava che la ditta (...) non risultava titolare di alcuna autorizzazione ex Dlgs n. 22/1997; l'Azienda Servizi Pubblici, in secondo luogo, forniva copia di un contratto di appalto lavori per la messa in opera di tubazioni alla predetta ditta con allegato capitolato lavori.”

Il punto centrale della sentenza precisa che “la difesa ha, poi, sostenuto che nel caso in esame non potesse configurarsi un'ipotesi di deposito incontrollato quanto, piuttosto, ha sostenuto sussistere l'ipotesi del cd. deposito "temporaneo" ex articolo 6 comma 1 lettera m) Dlgs n. 22/97. Tale disposizione definisce come tale "il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti"; la difesa, però, ha ritenuto che possa qualificarsi tale anche il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, anche in luogo "diverso" da quello di produzione, agganciandosi alla nota 14/03/00 del Settore Tutela Ambientale della Provincia di Pistoia. Tale nota, in particolare, nel rispondere ad una richiesta della Cna di Pistoia, rilascia un parere sul deposito temporaneo dei rifiuti misti di costruzione e demolizione (Cer 170701), confermando la possibilità di stoccaggio dei rifiuti presso la sede legale se questi derivano da attività di manutenzione.”

Il Tribunale riteneva “non condivisibile tale soluzione”. E delinea un esame sulla norma relativa alla deroga per le attività di manutenzione. All'esito così argomenta: “Diversi sono i presupposti, diversa è la disciplina, che deve presiedere alle attività in questione, anche se la norma parla di attività di manutenzione. Non sfugge, infatti, all'interprete che, a ragionare secondo la impostazione sostenuta dalla difesa, dovrebbe essere considerato per "fictio iuris" deposito temporaneo lo "stoccaggio" di rifiuti provenienti da attività di demolizione e ristrutturazione che necessariamente comporta il necessario trasferimento (rectius, trasporto) di tali rifiuti dal luogo in cui gli stessi sono effettivamente prodotti (cantiere) al luogo in cui gli stessi sono destinati ad essere o avviato allo smaltimento finale in discarica ovvero ad essere "temporaneamente depositati" per destinarli al riutilizzo od allo smaltimento. Così ragionando, quindi, quale sarebbero le sorti di quella fase della gestione dei rifiuti costituita dal trasporto degli stessi? Se fosse davvero deposito temporaneo la produzione di rifiuti in luoghi diversi da quelli della sede della ditta che svolge attività di manutenzione, che senso avrebbe la lettera m) dell'articolo 6 Dlgs n. 22/97 che qualifica come deposito temporaneo il raggruppamento dei rifiuti, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti? La soluzione corretta, ad avviso del giudice, è che, in realtà, ci si trovi di fronte a fasi diverse e diversamente disciplinate dal legislatore. La raccolta è definita dalla legge come "il prelievo, la cernita ed il raggruppamento dei rifiuti presso il produttore, in vista del loro trasporto verso gli impianti di smaltimento o di recupero" (articolo 6, comma 1, lettera e). In questa prospettiva funzionale la fase di raccolta è collegata a quella del trasporto, che consiste nella movimentazione dei rifiuti e nel loro trasferimento verso la successiva destinazione prefissata. Essa, dunque, si differenzia sia dal deposito temporaneo sia dalla messa in riserva che dallo stoccaggio provvisorio, in quanto in questi casi la detenzione dei rifiuti è protratta nel tempo. Non v'è dubbio, del resto, che in tale contestato si tratti di rifiuti "propri" dell'imprenditore, come correttamente ritenuto dalla stessa giurisprudenza di legittimità



(Al fine di configurare i rifiuti come "propri" dell'imprenditore non è infatti necessario che gli stessi siano materialmente prodotti quali elementi di scarto di lavorazioni dell'impresa, ovvero che derivino da una specifica attività di smaltimento, essendo invece sufficiente che si tratti di cose di cui l'originario detentore si disfi e che siano stati tratti dall'imprenditore in connessione con l'esercizio dell'attività produttiva di beni o servizi con la prospettiva di disfarsene: Cass. Pen., Sezione 3^a, sent. n. 157 del 15.11.2000 - 10.1.2001, Pacico I., RV 218537)

Ne discende, dunque, che tutte le attività di cernita (come nel caso di specie) sono menzionate nel medesimo contesto, in quanto non effettuate nel luogo di produzione dei rifiuti, sicché le stesse configurano una modalità della gestione dei rifiuti riconducibile a quelle tipizzate, come successivo smaltimento o recupero, alle quali risultano strumentali e accessorie. Facendo, dunque, coerente applicazione della più recente giurisprudenza di legittimità, deve ritenersi la compiuta integrazione, nel caso di specie, della fattispecie astratta di reato di cui all'articolo 51 comma 2 Dlgs n. 22/97, configurabile in caso di inosservanza delle condizioni e prescrizioni regolanti il deposito temporaneo (v., ex multis: Cass. Pen., Sezione 3, sent. 31128 del 3.7 - 10.8.2001, Pm in proc. Migliozi G., RV 220104; Cass. Pen., Sezione 3, sent. 7140 del 21.3 - 19.6.2000, Eterno B., RV 216977; Cass. Pen., Sezione 3, sent. 133 del 10.11.2000 - 10.1.2001, Duclos L., RV 218369)."

Come appare evidente, la sentenza chiarisce anche che **il concetto di "manutenzione" non può essere ampliato ed esteso** – come qualcuno vorrebbe sostenere – ad attività del tutto estranee alla natura specifica connessa alla deroga in questione.

Vogliamo aggiungere e ricordare che questa eccezione è stata inserita nel contesto del decreto 22/97 non e liberalizzare il deposito temporaneo extraziendale come finzione giuridica per ogni tipo di attività imprenditoriale, edile in particolare, con l'effetto di liberalizzare i trasporti di rifiuti dall'onere del formulario, ma semplicemente e realisticamente per facilitare l'operato di piccoli e trascurabili operatori che si recano per eseguire modesti lavori a domicilio e che a rigore di legge avrebbero dovuto soggiare ad oneri sproporzionati all'entità dei rifiuti prodotti.

In pratica, è un concetto del tutto sinergico e speculare, come motivazione e come effetti, alla ulteriore deroga dal formulario per chi trasporta rifiuti prodotti in proprio che non eccedono la quantità di 30 kg o litri di produzione giornaliera.

Sono norme di compensazione realistica e pragmatica per adattare la legge ai casi concreti quotidiani ed ufficializzano un regime di tolleranza che di fatto esisterebbe comunque per buon senso sul territorio.

Soltanto una sfrenata fantasia interpretativa (purtroppo spesso anche amministrativa) riesce poi a dilatare queste valvole di compensazione normative dirette a piccole realtà fino a farvi ricomprendere grandi opere e lavori fino addirittura alle demolizioni di interi grandi stabili (con un contrasto anche tra norme, giacché nel contesto del T.U. n. 380/01 sull'edilizia la "manutenzione" non riguarda certamente l'abbattimento e la ricostruzione dell'immobile e le ristrutturazioni, essendo tali attività soggette a discipline diverse che necessitano di atti abilitativi ben dissimili).

La sentenza del Tribunale di Pistoia è significativa, e dovrebbe far riflettere molte pubbliche amministrazioni che continuano ad emanare atti con i quali legalizzano (sembrano legalizzare) il deposito temporaneo extraziendale e coloro che in diverse sedi sostengono tale teoria giacché appare evidente che in sede di giurisdizione penale – e questa sentenza ne è la chiara ed approfondita conferma – appare inipotizzabile accreditare un deposito temporaneo fuori area (delimitata) di produzione ed un trasporto preventivo che sfugge alle regole del formulario.



IL TRASPORTO: PUNTO NEVRALGICO NEL SISTEMA DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI

Il trasporto come punto vitale nel sistema della gestione dei rifiuti

Gran parte della massa di rifiuti prodotti nel nostro Paese è in viaggio quotidianamente. Particolarmente delicato e rilevante è il sistema di trasporto dei rifiuti pericolosi giacché durante il percorso le variabili sono di fatto infinite e gli illeciti connessi appaiono proporzionalmente eterogenei. Controllare efficacemente il trasporto significa prevenire e reprimere i più gravi illeciti nel settore della gestione dei rifiuti.

Il trasporto è, infatti, l'attività preliminare per ogni tipo di gestione dei rifiuti ed anche per le attività di gestione illecita e criminale e rappresenta il punto centrale ed inevitabile delle attività di microcriminalità diffusa a livello locale e delle più vaste attività gestite dall'ecomafia che fa naturalmente pervenire nei siti di discariche abusive tombate i rifiuti dal luogo di produzione aziendale naturalmente mediante il trasferimento dei carichi dai siti aziendali alle aree di smaltimento illecito.

Una efficace azione di controllo e verifica, preventiva e repressiva, in ordine alle diverse forme di trasporto significa, dunque, inibire o comunque ostacolare fortemente tali forme di gravissime attività illecite organizzate e nel contempo accertare episodi di importanti violazioni normative assicurando i colpevoli alla verifica giurisdizionale.

Per tali motivi il decreto 22/97 ricollega particolare importanza regolamentativa e sanzionatoria al campo del trasporto.

Il documento-base per la disciplina del trasporto: il formulario di identificazione dei rifiuti

Il sistema del trasporto delineato dal decreto n. 22/97 è semplice e lineare, e soltanto artificiose interpretazioni tendono a creare confusione immettendo nel relativo meccanismo disciplinatorio improprie variabili di prassi e consuetudini mutuata dalla vecchia ed abolita normativa del DPR 915/82 (che in questo settore aveva praticamente consentito le più incontrollabili variabili applicative).

Il formulario di identificazione è il documento cardine previsto dalla legislazione vigente finalizzato alla regolare articolazione (controllata) delle varie fasi del trasporto, dal produttore/detentore al sito finale. E' un documento di tipo formale, che nessuno può realizzare in proprio e/o fotocopiare o modificare.

Il D.M. 1° aprile 1998, n. 145 "Regolamento recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di accompagnamento dei rifiuti" pubblica appunto il modello ufficiale del formulario di identificazione dei rifiuti trasportati previsto dall'art. 15 del decreto 22/97. Il che significa che soltanto tale modello è legale, mentre ogni altro tipo di stampato o realizzazione in copia o similare è illegale ed oggetto di contraffazione fraudolenta.

Lo stesso D.M. applicativo prevede, altresì, le ulteriori modalità e forme rituali come presupposto per la validità legale dei formulari prevedendo che I devono essere numerati progressivamente anche con l'adozione di prefissi alfabetici di serie e sono predisposti dalle tipografie autorizzate dal Ministero delle finanze (sulla base dell'art. 11 del D.M. 29/11/78) e che gli estremi dell'autorizzazione alle tipografie devono essere indicati su ciascuno dei predetti stampati, unitamente ai dati identificativi della tipografia.



Viene altresì delineato un ulteriore sistema di registrazione e controllo prevedendo che la fattura di acquisto dei formulari, dalla quale devono risultare gli estremi seriali e numerici degli stessi, deve essere registrata sul registro IVA-acquisti prima dell'utilizzo del formulario e che gli stessi costituiscono parte integrante dei registri di carico e scarico dei rifiuti prodotti o gestiti. A tal fine gli estremi identificativi del formulario dovranno essere riportati sul registro di carico e scarico in corrispondenza all'annotazione relativa ai rifiuti oggetto del trasporto, ed il numero progressivo del registro di carico e scarico relativo alla predetta annotazione deve essere riportato sul formulario che accompagna il trasporto dei rifiuti stessi.

Evidentemente si tratta di criteri finalizzati a prevenire le falsificazioni sofisticate, anche per consentire i controlli incrociati in sede di verifica.

Il formulario, inoltre, deve essere stampato su carta idonea a garantire che le indicazioni figuranti su una delle facciate non pregiudichino la leggibilità delle indicazioni apposte sull'altra facciata e deve essere compilato secondo le modalità indicate nell'allegato "C" del citato D.M. applicativo.

Qualora siano utilizzati strumenti informatici i formulari devono essere stampati su carta a modulo continuo a ricalco.

Le varie "voci" da compilare nel formulario

Il modello prestampato del formulario è formato da varie "voci", ciascuna delle quali corrisponde ad una finalità ben precisa di identificazione delle varie modalità del trasporto. **La compilazione è essenziale già nel momento della partenza, ed è illegale non compilare totalmente il formulario prima di iniziare il viaggio.**

In pratica, le "voci" costituiscono una specie di scheda di registrazione generale in ordine agli estremi identificativi della ditta (compresa l'esatta ubicazione dell'esercizio), al nome del produttore/detentore iniziale a gli estremi identificativi del destinatario, al luogo di destinazione, al trasportatore del rifiuto (compreso il numero Aut./Albo). Particolarmente importanti risultano ancora le "voci" inerenti le caratteristiche del rifiuto (mediante descrizione), il codice europeo, lo stato fisico del rifiuto stesso e le caratteristiche di pericolo, il numero dei colli/contenitori, la specificazione di rifiuto destinato a recupero/smaltimento, le caratteristiche chimico-fisiche (quantità in Kg. o litri con la specificazione di peso lordo e tara), il peso da verificarsi a destino, il percorso (se diverso dal più breve), le firme del produttore/detentore e del trasportatore. Devono ancora essere indicati il cognome e nome del conducente, la targa dell'automezzo, la targa del rimorchio, la data/ora inizio trasporto.

Nella parte riservata al destinatario è previsto uno spazio per la dichiarazione di conferma che il carico è stato accettato per intero oppure accettato per una parziale quantità (Kg o litri) che deve essere specificata oppure respinto (in tale ultimo caso devono essere specificate le motivazioni). Segue la firma del destinatario.



Come si articolano le fasi del viaggio dei rifiuti?

Il decreto 22/97 delinea una articolazione del viaggio dei rifiuti in modo semplificato, modulando ogni "tappa" attraverso la compilazione integrata del formulario.

* In pratica, al **momento della partenza**, il formulario deve essere redatto in quattro esemplari e deve essere datato e firmato su tutti e quattro gli esemplari dal detentore dei rifiuti e controfirmato su tutti e quattro gli esemplari dal trasportatore.

Va sottolineato che **questa firma e controfirma reciproca corrisponde ad una assunzione reciproca di responsabilità (anche sanzionatoria)** giacché appare evidente che da un lato il produttore/detentore nel momento in cui firma la consegna al trasportatore ha l'onere di verificare che costui è un vettore regolare entro la disciplina del decreto n. 22/97 e dall'altro ufficializza i requisiti di quantità/qualità dei rifiuti conferiti; il trasportatore, a sua volta, nell'apporre la firma ha il dovere di eseguire i controlli di conferma sull'effettiva corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto consegnato da parte del produttore/ detentore dei rifiuti.

Avviato il trasporto, consegue che la prima copia resta al detentore mentre le altre tre copie sono acquisite dal trasportatore.

Un controllo durante questa fase del viaggio deve accertare che sul veicolo ci sono effettivamente le tre copia controfirmate dal produttore/detentore iniziale; eventuale verifica incrociata (tramite collega referente sul posto) presso l'azienda committente può consentire di appurare se la prima copia (controfirmata dal trasportatore) si trova presso l'azienda stessa.

* Quando il vettore giunge al sito (predefinito già al momento della spedizione) di destinazione finale, le tre copie del formulario devono essere controfirmate e datate in arrivo dal destinatario.

Anche in questo caso **la firma del titolare del sito di destinazione corrisponde ad una assunzione di responsabilità (anche sanzionatoria)** perché il titolare prima di accettare i rifiuti e di confermare l'accettazione con tale firma ha l'onere di verificare se il carico dichiarato corrisponde alla quantità/qualità reale e se gli estremi della ditta mittente sono reali e corretti. Tali tre copie vengono poi ulteriormente frazionate dopo il ritiro da parte del destinatario, giacché una resta al destinatario stesso e due sono acquisite dal trasportatore.

* Un controllo durante il viaggio di ritorno deve trovare due copie del formulario in possesso del vettore; ambedue le copie, naturalmente, devono riportare la controfirma del titolare della ditta mittente e la controfirma del titolare del sito di destinazione finale (oltre che del trasportatore). Eventuali verifiche incrociate (tramite colleghi referenti nelle relative sedi) presso l'azienda committente ed il sito di destinazione finale possono consentire di appurare se la prima copia (controfirmata dal trasportatore) si trova presso l'azienda stessa e se la seconda copia (controfirmata da titolare azienda mittente, trasportatore e titolare del sito finale) si trova presso l'impianto di destinazione.

* Il trasportatore giunto presso la propria sede con le ultime due copia del formulario, ne **conserverà una e provvederà ad inviare la quarta copia al produttore/ detentore** originale entro i 3 mesi successivi alla data del conferimento (6 mesi in caso di spedizioni transfrontaliere). In tal modo il ciclo del viaggio dei rifiuti è concluso. Il titolare della ditta mittente ha avuto la conferma che i rifiuti sono giunti presso il sito finale regolare e predeterminato alla partenza.



Cessa ogni sua responsabilità anche sanzionatoria. Non è dunque esatto ritenere che il produttore/detentore iniziale cessa ogni responsabilità al momento del conferimento del carico di rifiuti al terzo trasportatore, ed anzi è una condivisione di responsabilità nel trasporto santificata dalle firme e controfirme che denotano da un lato un dovere di controllo reciproco e dall'altro una comunione di posizione soggettiva che verrà meno (in senso positivo o negativo) solo allo scadere dei tre mesi di tolleranza previsti per la ricezione da parte del produttore/detentore iniziale della quarta copia del formulario controfirmata dal titolare dell'impianto di destinazione finale (o, se il documento giunge prima, al momento del relativo anticipato ricevimento).

Ma che accade, invece, se il titolare originario non riceve la quarta copia controfirmata dal responsabile del sito di destinazione entro i 3 (o 6) mesi previsti dalla norma?

La responsabilità del produttore/detentore iniziale dei rifiuti in caso di trasporto illegale

La responsabilità del produttore/detentore nel trasporto dei rifiuti è disciplinata dall'art. 10/3° comma del decreto 22/97 il quale recita: «La responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa: (...) in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'art. 15 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. (...)».

La norma è chiarissima. Il produttore/detentore non si spoglia della responsabilità dei suoi rifiuti semplicemente consegnandoli al terzo trasportatore, ma conserva un onere (almeno di vigilanza indiretta) in ordine al buon esito del viaggio verso quel sito finale che, va sottolineato, devono necessariamente conoscere al momento della partenza sia esso produttore/detentore che il trasportatore.

Se il titolare originario non riceve la quarta copia controfirmata dal responsabile del sito di destinazione entro i 3 (o 6) mesi previsti dalla norma, la responsabilità condivisa ancora attiva impone al produttore/detentore l'obbligo di denuncia alla provincia. Quest'ultimo punto, spesso sottovalutato o considerato mero adempimento formale, rappresenta invece punto-cardine per la esclusione della responsabilità penale da parte del detentore. Ed una conseguente omissione costituisce certamente colpa in senso penale (con il rischio di sconfinamento nel dolo eventuale in caso di palese irregolarità o dolo in senso stretto nei casi di complicità fraudolenta preliminare).

Le prassi (illegali) di conferimento dei rifiuti al "trasportatore tuttofare"

Molti titolari di aziende seguono una prassi (illegale) mutuata dalle vecchie consuetudini portate avanti vigente la pregressa disciplina del DPR 915/82 e continuano a conferire i propri rifiuti ad un "trasportatore tuttofare" che praticamente afferma di potersi occupare di tutto (raccolta, trasporto, stoccaggio, smaltimento etc...); l'onere del produttore/detentore sarebbe solo quello di "mettere una firma" sul formulario praticamente in bianco (o parzialmente compilato), così esonerandosi poi da ogni e qualsiasi responsabilità sull'iter successivo seguito dai rifiuti nel loro viaggio. Come conseguenza di questa illegale prassi, si è giunti ad ipotizzare che il "peso a destino" consente di omettere di indicare il peso in fase iniziale di partenza.



In realtà tale metodica è palesemente in contrasto con i principi basilari del decreto 22/97 ed espone il titolare dell'azienda ad una responsabilità penale diretta per smaltimento illegale dei propri rifiuti, in concorso con il terzo intervenuto che non è certo un "trasportatore" regolare e che comunque ben travalica sia le regole del trasporto che quello della gestione generale dei rifiuti. Il produttore/detentore, in pratica, in tal modo spedisce i rifiuti con un formulario totalmente o parzialmente in bianco verso una destinazione ignota e/o con un peso non indicato.

Ci troviamo, invece, di fronte ad un gestore illegale di rifiuti che opera in modo chiaramente antitetico alle regole disciplinatorie della normativa vigente.

L'errata (ed illegale) interpretazione del "peso da verificarsi a destino"

Vogliamo ribadirlo. Molti pensano chesia possibile in ogni caso spedire o trasportare i rifiuti senza indicare in partenza gli estremi su peso e quantità, riservandosi di compilare questa importante "voce" del formulario una volta che i rifiuti sono giunti presso il sito finale (e cioè "a destino"). Questa teoria viene spesso sostenuta asserendo, ad esempio, che le aziende non hanno in alcuni casi la possibilità di pesare i rifiuti, o presentando difficoltà od ostacoli tecnici e di varia natura.

Questa interpretazione è del tutto errata ed illegale, e sortirebbe l'effetto di legalizzare il viaggio dei rifiuti praticamente senza controllo perché, di fatto, l'organo di vigilanza nella verifica durante il percorso non avrebbe alcun punto di riferimento per riscontrare la quantità/qualità dei rifiuti trasportati. E dunque già a livello logico la tesi appare inaccettabile, perché vanificherebbe tutto lo sforzo legislativo di sottoporre il trasporto dei rifiuti a rigide (e controllabili) regole formali.

Ma va comunque rilevato che l'allegato B del DM 1 aprile 1998, n. 145, riporta il modello di formulario di accompagnamento dei rifiuti. Al punto (6), relativo alle quantità da dichiarare, vi sono due opzioni: "(-) Kg o litri" oppure "(-) Peso da verificarsi a destino". Ciò non significa che sia possibile indicare solo la seconda, anche in caso di difficoltà di valutazione precisa del peso dei rifiuti trasportati. La Circ. 4 agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98, esplicativa sulla compilazione dei registri di carico/scarico dei rifiuti e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati, al suo punto 1), lett. t), così si esprime:

"t) alla voce «quantità», casella 6, terza sezione, dell'allegato B, al decreto ministeriale n. 145/1998, deve sempre essere indicata la quantità di rifiuti trasportati. Inoltre, dovrà essere contrassegnata la casella «(-)» relativa alla voce «Peso da verificarsi a destino.» nel caso in cui per la natura del rifiuto o per l'indisponibilità di un sistema di pesatura si possano, rispettivamente, verificare variazioni di peso durante il trasporto o una non precisa corrispondenza tra la quantità di rifiuti in partenza e quella a destinazione".

Ciò significa che le due opzioni non sono alternative. In altri termini è sempre necessario indicare la quantità di rifiuti in Kg o in litri, ed è proprio solo nei casi in cui vi sia la concreta possibilità a misurare con una certa precisione il peso del carico è possibile barrare anche la seconda opzione che, sostanzialmente, funge da "liberatoria" in caso di divergenze anche notevoli tra il peso dichiarato e quello reale, anche e specialmente per evitare possibili episodi di frode.

Il servizio pubblico di raccolta: deresponsabilizzazione immediata per il titolare di azienda

Nell'ipotesi in cui il titolare di azienda conferisce i propri rifiuti **al servizio pubblico di raccolta, viene immediatamente deresponsabilizzato** (al contrario di quanto accade, invece, nel conferimento al terzo trasportatore esaminato nel paragrafo precedente).



Va sottolineato che **il servizio pubblico resta esonerato dagli obblighi del formulario**, sia nel caso del servizio "ordinario" (e cioè quello della raccolta di rifiuti urbani nei cassonetti posizionati in strada) sia nel caso di un supplemento di servizio presso le aziende. Questo perché la norma presuppone che detto servizio, gestito da un ente pubblico, fornisca garanzie di legalità e correttezza operativa.

Ma va considerato che spesso tale "servizio pubblico" è dato in appalto ad una ditta privata. Cosa succede in tale caso?

Il servizio pubblico di raccolta dato in appalto ad una ditta privata

Non vi è dubbio che una ditta privata che ha ricevuto in appalto la gestione del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti deve essere equiparata formalmente ai criteri riservati al medesimo servizio realmente svolto da dipendenti pubblici. Quindi, per citare uno dei punti essenziali, anche la ditta privata è esonerata dal formulario di identificazione dei rifiuti ma questo solo negli orari, tempi, spazi e modalità precise previste dal contratto di appalto. **Al di fuori di tali limiti precisi, la ditta privata appaltatrice non può certo dichiararsi estranea dagli obblighi del formulario per i servizi che eventualmente svolge per proprio diretto conto.**

Dunque, in tali ultime ipotesi la ditta privata utilizzerebbe la "copertura giuridica" dell'appalto pubblico per poi svolgere altri servizi di trasporto e smaltimento rifiuti mascherando il lavoro privato. Detta attività sarebbe doppiamente e palesemente illegale: da un lato costituirebbe truffa ed attività fraudolenta a danno della P.A. (con reati ed illeciti civile conseguenti) e dall'altro determinerebbe la totale violazione (penalmente sanzionata) del regime del trasporto e del formulario previsto dal decreto n. 22/97.

E consegue che il produttore/detentore che consegna i propri rifiuti ad una ditta privata "appaltante" il servizio pubblico ma con modalità estranee ai protocolli del medesimo servizio, e quindi essendo ben cosciente che il terzo trasportatore sta abusando del proprio ruolo, entra in corresponsabilità penale diretta con il trasportatore illegale.

Gli "stoccaggi" intermedi durante il trasporto: ipotesi illegali

Spesso si argomenta che il "trasportatore" esegue, dopo aver prelevato i rifiuti da un'azienda, uno "stoccaggio intermedio" oppure un "deposito temporaneo extraaziendale" o altre attività similari, tutte comunque caratterizzate da una sorta di **siti intermedi di scarico e ricarico**.

Va rilevato che **se il soggetto è solo e realmente un "trasportatore" e cioè un "vettore" tale ipotesi sono illegali**. In tali casi non si tratta più di un "trasporto" ma di una vera attività di più vasta "gestione" dei rifiuti in senso lato. Ed il soggetto attivo non è più infatti se il "trasportatore" è solo realmente tale, non può esercitare attività di "stoccaggio" (perché altrimenti è qualcosa in più: un gestore polivalente). E del resto le attività di stoccaggio delineate dalla nuova norma riguardano due sole specifiche ipotesi (il deposito preliminare prima dello smaltimento e la messa in riserva prima del recupero).

Spesso si argomenta, allora, che si tratta di un accumulo di rifiuti prospettato come "deposito temporaneo" extraaziendale in itinere durante il viaggio.

Si argomenta a sostegno che tale deposito temporaneo viene effettuato ancora nel ciclo aziendale ma topograficamente e fisicamente fuori del recinto aziendale per esigenze tecniche, cosicché il tragitto tra l'ubicazione muraria dell'azienda e il terreno del presunto deposito temporaneo dovrebbe essere interpretato come una sorta di «spostamento interno al ciclo aziendale» e non come un «trasporto in senso stretto» perché l'operazione resterebbe sempre chiusa dentro la nicchia della gestione di produzione aziendale.



In altre parole, il deposito temporaneo verrebbe semplicemente ubicato in via differita a livello topografico per esigenze tecniche connesse, magari, a mancanza di spazio nell'area aziendale e/o altre esigenze di fatto o tecniche.

In realtà **il deposito temporaneo deve essere effettuato dentro il luogo di produzione** ed i rifiuti non devono uscire fuori dalle mura strette dell'azienda, giacché ogni altra ipotesi fa cessare automaticamente i presupposti del deposito temporaneo e la fuoriuscita dei rifiuti dal cancello del luogo di produzione è già attività di gestione degli stessi e deve essere considerata a tutti gli effetti di legge trasporto in senso stretto e soggetta ai regimi di rito, tra cui il formulario.

Quello che viene indicato dunque come sito intermedio è già destinazione finale primaria di tale trasporto e deve essere assistita da tutti gli adempimenti di rito, tra cui ancora il formulario ed i registri (in tal modo il far scomparire i rifiuti è attività molto meno agevole). In altre parole il «sito intermedio» non è affatto intermedio ma è un primo impianto di destinazione di quello che è di fatto e formalmente un trasporto di rifiuti fuori del ciclo aziendale.

Dunque l'ipotesi così come fraudolentemente prospettata deve essere considerata illegale, giacché il titolare del «sito intermedio» è in realtà un primo ricettore dei rifiuti come indirizzo terminale del viaggio originario, il quale cessa in tale area e in detto sito si realizza la firma e controfirma dei tre moduli del formulario in mano al trasportatore con trasmissione della quarta copia al proprietario/detentore iniziale.

A sua volta il titolare di tale sito, se vuole nuovamente spostare i rifiuti, assume egli la nuova qualifica di detentore originario e dovrà, in tale veste formale (ma anche sostanziale), disporre il trasporto verso un altro sito secondo le regole del trasporto stesso che nuovamente iniziano ad essere attive.

Il formulario di identificazione e le quantità trasportate in colli

Nel caso in cui il formulario dei rifiuti non venga compilato nella parte relativa alla quantità, ma venga però indicato il numero dei colli trasportati, si evidenzia una incompletezza del formulario stesso?

Questa fattispecie rappresenta un problema reale molto diffuso che per forza di cose ed essendo inerente al sistema sanzionatorio, va valutato caso per caso e con collegamento ai principi generali dell'ordinamento giuridico ed in particolare al sistema penale.

Non vi è dubbio infatti che il sistema sanzionatorio del decreto n. 22/97, in particolar modo laddove preveda fattispecie penali, non può essere letto e valutato in modo isolato ed autonomo, ma deve necessariamente essere letto e considerato alla luce dei principi generali dell'ordinamento in materia penale. Dunque, rifacendoci alla struttura formale del decreto n. 22/97 **lo spirito letterale della norma presuppone e prevede che nel formulario di identificazione debba essere indicata la quantità dei rifiuti trasportati.** Questo è certamente un campo del formulario estremamente importante e rilevante, si potrebbe argomentare forse fra i più importanti (se non addirittura il più importante) in quanto la quantità è elemento essenziale per la corretta qualificazione e verifica del viaggio. Perché un viaggio senza quantità indicata è un viaggio che può essere spacciato in modo fraudolento in una maniera ripetitiva, senza alcun tipo di controllo. Quindi **l'elemento quantità è per forza di cose essenziale nella struttura del formulario.**



Deve essere un elemento veritiero e non meramente formale e virtuale, ma deve riportare effettivamente la reale portata quantitativa dei rifiuti trasportati. Quindi evidentemente il sistema sanzionatorio, laddove va a colpire pesantemente la mancata indicazione dei punti essenziali del formulario anche in ordine soprattutto alla quantità sottintende che la sanzione è prevista per quell'attività fraudolenta che tende ad inibire il controllo su strada non mettendo in condizione l'operatore di verifica di appurare quanto rifiuto viene trasportato.

Di conseguenza, potremmo argomentare che in linea generale viene violato sostanzialmente (e non soltanto in modo meramente formale) questo campo del formulario laddove la percezione immediata in loco durante un controllo su strada dell'elemento quantitativo del rifiuto trasportato sia inibita all'organo di controllo. Questo accade naturalmente **laddove la quantità non sia affatto indicata o addirittura in quei casi ibridi (da taluno maldestramente avallati) in base al quale la quantità viene indicata "a destino"**. Durante il percorso il campo viene lasciato in bianco e soltanto una volta arrivato a destinazione il rifiuto viene pesato e viene riempito il formulario.

Un escamotage a disposizione di tutti coloro che vogliono viaggiare con un formulario in bianco senza riportare l'indicazione sulla quantità del rifiuto, sfuggendo così ad ogni controllo. Le omissioni totali, grossolane o in modo più sofisticato mascherate sotto il profilo della indicazione "a destino" rientrano certamente nel sistema sanzionatorio previsto dal decreto n. 22/97.

Nel caso in cui un trasportatore effettui durante il percorso più viaggi per diversi mittenti verso un unico destinatario, caricando sul proprio mezzo più colli degli stessi rifiuti, deve raccogliere i rifiuti ben confezionati nelle forme rituali e identificabili già all'origine (e quindi in itinere verso il destino) per quantità e qualità. In altre parole su ogni collo (leggi in pratica contenitore sigillato e reperato) deve essere indicata non soltanto la qualità del rifiuto ma anche la quantità contenuta. In tal caso non vi è dubbio che, leggendo la norma in modo sostanziale e non meramente formale, il quantitativo dei rifiuti è frazionato per ogni contenitore e dunque la somma dei contenitori ci dà, mittente per mittente, viaggio per viaggio, la somma complessiva della quantità sostanziale dei rifiuti trasportati.

Quindi una modesta deroga sostanziale alla compilazione del formulario potrebbe ragionevolmente consentire di accettare come conforme alla norma questa ipotesi. Anche perché in tal caso non vi sarebbe attività fraudolenta in quanto l'inibizione verso l'organo di controllo è praticamente inesistente e l'eventuale frode sarebbe comunque immediatamente percepibile semplicemente pesando uno o più dei contenitori trasportati.

Se invece si pretende di trasportare contenitori pre-sigillati che indicano soltanto la qualità del rifiuto, ma non anche la quantità specifica per ogni scatolone, appellandosi alla citata concettualità (del tutto infondata) della verifica "a destino" torniamo al caso di illegalità sopra precisato. Infatti non vi è alcuna differenza tra l'ipotesi di colui che carica rifiuti allo stato libero e non preconfezionati su un camion e pretende di viaggiare fino all'impianto di destinazione finale senza indicare minimamente nessuna quantità salvo riempire al momento del riversamento nell'impianto finale il formulario, e coloro che caricano una serie di pacchi preconfezionati i quali riportano soltanto la qualità del rifiuto ma non anche la quantità, assumendo la stessa pretesa di peso finale "a destino". In tal caso la norma viene violata in modo palese e il sistema sanzionatorio del decreto n. 22/97 naturalmente è applicabile.



Il trasporto di rifiuti propri oltre il limite di 30 kg o 30 litri giornalieri

Un produttore di rifiuti non pericolosi può trasportare per proprio conto, e con propri mezzi e personale, quantità superiori a 30 kg senza obbligo di procedere all'iscrizione all'Albo Gestore rifiuti? Sì, lo può fare, ma deve comunque compilare il formulario. E' sottinteso che tale norma riguarda non i privati ma i rifiuti comunque aziendali;

Nel nostro ordinamento giuridico, dopo l'emanazione del decreto n. 22/97, non è ipotizzabile in senso generale che un carico di rifiuti aziendali circoli sul territorio nazionale senza essere assistito da regolare formulario di identificazione. Sarebbe una fattispecie in totale contrasto con gli elementari principi della normativa europea in materia. Dunque, si può ragionevolmente ipotizzare che detto produttore possa utilizzare propri mezzi per trasportare detta tipologia di propri rifiuti, ma deve comunque compilare esattamente e puntualmente il formulario, che rappresenta pur sempre un elemento importantissimo ed anzi vitale per il controllo su strada sulla regolarità della destinazione, del destino, della quantità, della qualità dei rifiuti.

Per quanto riguarda la compilazione dei campi del formulario, è sottinteso che essendo il produttore lo stesso trasportatore di fatto dei propri rifiuti, riempirà tutto a proprio nome con una duplicazione di ruoli che nel formulario in questo caso può essere accettata come fatto legale.

Naturalmente l'impianto di destino vedrà il titolare obbligato a riempire la terza e quarta copia del formulario con la controfirma per l'accettazione, con riassimilazione della quarta copia da parte dello stesso produttore/trasportatore in proprio da conservare unitamente alle altre (a questo punto) due copie del formulario in suo possesso iniziale.

Il caso del rifiuto dell'impianto di destino di firmare la terza e quarta copia del formulario

Accade spesso, nella realtà delle cose quotidiane, che il titolare di un sito di destinazione finale di smaltimento o recupero si rifiuti espressamente di controfirmare la quarta copia del formulario di identificazione. Come ci si deve comportare in tali casi?

Questa ipotesi non è certamente legale nel contesto del decreto n. 22/97. Tutti i soggetti che concorrono dalla spedizione al trasporto, alla destinazione finale al viaggio del rifiuto devono, ciascuno per il proprio ruolo, osservare in modo puntuale e preciso le previsioni di legge. Nessuno può esonerarsi.

Quindi se il titolare della fonte mittente è obbligato a certi adempimenti e il trasportatore ne ha di propri in modo specifico, anche **il titolare del sito finale deve ottemperare a quanto previsto dalla legge**. E' sottinteso che se costui si rifiuta espressamente di firmare la quarta copia del formulario, si crea una situazione di stallo entro la quale emergono precise illegalità. Infatti esso titolare del sito finale pretende, in qualche modo, di introitare dei rifiuti senza lasciare traccia in ordine alla origine e provenienza e quantità e qualità. Ci si avvicina dunque pericolosamente ad una ipotesi molto simile a quella dello smaltimento illegale dei rifiuti, giacché appare evidente che se il titolare non vuole lasciare traccia della quantità introitata, tende essenzialmente a sfuggire al controllo in ordine alla gestione del proprio sito. Pertanto, questo fatto può essere agevolmente ed immediatamente denunciato ad un qualsiasi organo di polizia, chiedendo l'immediato intervento sul posto e procedendo alla segnalazione del titolare del sito finale, il quale potrebbe incorrere già nelle sanzioni dirette in ordine ad un eventuale ipotesi di gestione illegale del proprio sito.



Naturalmente il rifiuto del gestore del sito finale non autorizza minimamente il titolare dell'azienda di trasporto a riversare rifiuti comunque in detto impianto sulla pretesa scriminante tratta dal rifiuto del titolare del sito stesso. E' logico che a fronte di tale preteso inadempimento il trasportatore deve sollecitare l'intervento di un organo o amministrativo o di polizia ma deve comunque esimersi dal riversare rifiuti, anche perché in caso contrario si andrebbe incontro ad un'attività di riversamento illegale. Non vi è dubbio che accedendo alla tesi opposta, questo potrebbe essere un comodo sistema fraudolento per attivare un riversamento finale verso siti occulti, con che il gestore e il trasportatore potrebbero giustificarsi a vicenda, con il risultato pratico che il riversamento finale dei rifiuti sfuggirebbe ad ogni forma di controllo.

Quali sono – in via riassuntiva - le esclusioni per il formulario?

Le uniche esclusioni dall'obbligo del formulario sono reperibili negli articoli 15,3 comma4, 44, comma 3 e 57, comma 7-*quater* i quali la prevedono solo per:

1) il trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico. Poiché tale disposizione non precisa quale figura giuridica precisa debba assumere tale "soggetto", va da sé che esso può essere rappresentato da chiunque, nei modi consentiti, gestisca il servizio pubblico (Comune, municipalizzata, società mista, concessionario, consorzio intercomunale).

La Circolare Ambiente/Industria del 4 agosto 1998 ha precisato che "*in via di principio il trasporto di rifiuti urbani che non deve essere accompagnato dal formulario di identificazione ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del decreto legislativo n. 22/1997, è quello effettuato dal gestore del servizio pubblico nel territorio del Comune o dei Comuni per i quali il servizio medesimo è gestito. L'esonero dall'obbligo del formulario di identificazione si ritiene, tuttavia, applicabile anche nel caso in cui il trasporto dei rifiuti urbani venga effettuato al di fuori del territorio del Comune o dei Comuni per i quali è effettuato il predetto servizio qualora ricorrano entrambe le seguenti condizioni:*

- *i rifiuti siano conferiti ad impianti di recupero o di smaltimento indicati nell'atto di affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani (e a tal fine si ritiene che il concessionario del servizio di raccolta di rifiuti urbani e/o frazioni differenziate di rifiuti urbani debba dotare ogni veicolo adibito al trasporto di una copia dell'atto di affidamento della gestione dal quale risulti appunto, l'impianto cui sono destinati i rifiuti);*

- *il conferimento di tali rifiuti ai predetti impianti sia effettuato direttamente dallo stesso mezzo che ha effettuato la raccolta . Resta fermo che il trasporto di rifiuti urbani effettuato da un centro di stoccaggio a un centro di smaltimento o recupero deve sempre essere accompagnato dal formulario di identificazione".*

2) i trasporti di rifiuti (pericolosi e non pericolosi) che non eccedano la quantità di 30kg al giorno o di 30 litri al giorno effettuati dal produttore dei rifiuti stessi; e' sottinteso che tale norma riguarda non i privati ma i rifiuti comunque aziendali;

3) il trasporto di rifiuti (pericolosi e non pericolosi) effettuato da soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio;

4) rivenditori di beni durevoli firmatari, tramite le proprie associazioni di categoria, dei contratti e accordi di programma di cui all'articolo44, comma 3, Dlgs 22/1997.



IL TRASPORTO COME PERCORSO UNICO - IL GESTORE POLIVALENTE PER PERCORSI FRAZIONATI – IL RAPPORTO TRA RIFIUTI PERICOLOSI ED ADR

La severa posizione della Cassazione sul trasporto dei rifiuti

Sul tema prioritario del trasporto dei rifiuti, la Corte di Cassazione sta elaborando (da tempo) una giurisprudenza coerente e sistematica tendente a rendere operativo il sistema sanzionatorio creato dalla normativa di settore fornendo di volta in volta principi chiarificatori su punti nodali oggetto di dubbio e dibattito.

Con due sentenze molto importanti la III Sezione penale del Supremo Collegio va ad incidere su alcuni punti addirittura vitali del sistema di trasporto, determinando un “giro di vite” sanzionatorio e repressivo di notevole spessore. Confermando così una politica giudiziaria tesa a contrastare in modo deciso ogni tipo di illegalità in questo delicato settore. Le due sentenze in questione sono: 4 maggio 2000, n. 1134 e 22 maggio 2000, n. 1040

Si rileva che un primo punto estremamente rilevante delle citate sentenze (ed in particolare di quella del 22 maggio 2000), va ricercato nel passaggio in cui la Corte di Cassazione stabilisce che, contrariamente a quanto molti ritengono e all’uso comune diffuso, **il viaggio del trasportatore deve essere unico a livello di formulario nel percorso sviluppato tra il luogo di prelievamento dal produttore/detentore verso il sito (predeterminato) di destinazione finale dei rifiuti.**

In pratica, non può ipotizzarsi il fatto che un trasportatore esegua durante lo stesso viaggio diversi prelievi presso una serie di produttori/detentori e poi realizzi alla fine un viaggio conclusivo verso il sito “collettivo” di destinazione finale utilizzando un solo formulario per tutte le ditte committenti. Dovrà invece utilizzare un formulario per ogni ditta conferente. E dunque e’ possibile un percorso “frazionato” ma con diversi formulari, uno per ogni mittente. In queste ipotesi può anche essere ipotizzabile un sistema integrativo, sempre nel rigido rispetto dei formulari, per consentire una serie di viaggi interconnessi in punto di partenza; ma si dovrà adeguare la realtà delle cose alla forma e consentire il controllo senza ostacoli. Dunque si deve precisare che per ogni viaggio va redatto un autonomo formulario in sinergia con quelli successivi ed il trasportatore (se realmente tale) deve avere cura di precisare di volta in volta su ciascun formulario progressivo i viaggi ancora in programma e predefiniti e dovrà inoltre provvedere a non mescolare i rifiuti, per consentire al controllo di ricollegare ciascun carico di rifiuti ad ogni connesso e specifico formulario. Inoltre sarà necessario – a nostro avviso – integrare il formulario con una documentazione satellite che giustifichi le deviazioni dal percorso di volta in volta più breve per raggiungere il sito di destinazione finale onde consentire all’organo di vigilanza di verificare la correttezza sostanziale del tracciato seguito in relazione ai singoli prelievi effettuati.

La censura dei percorsi frazionati con unico formulario

Sul punto, la Corte rileva che “il modello di formulario di identificazione stabilito dal competente Ministero con D.M. 1° aprile 1998 n. 145 è concepito per documentare il trasporto dei rifiuti da un solo produttore/detentore ad un solo destinatario”. Inoltre, lo spazio “dedicato alle annotazioni ove specificare eventuali variazioni di percorso” secondo la Corte non è certamente destinato a contenere una serie di variabili di percorso per realizzare un giro di raccolta iniziale presso diversi siti aziendali ma trattasi di uno spazio di eventuale ricorso in casi particolari. La Corte dunque sottolinea che tale spazio può essere riempito “nel caso in cui il trasportatore sia costretto a cambiare destinatario, ad esempio perché quello previsto è impossibilitato a ricevere il rifiuto”; in



tale particolare caso “*il nuovo percorso e il nuovo destinatario, nonché i motivi della variazione, devono essere riportati nell'apposito spazio del formulario riservato alle annotazioni*”.

Questo principio è importante poiché appare radicalmente diverso dall'opinione diffusa che vuole il viaggio del trasportatore praticamente soggetto a tappe di prelevamento susseguenti in modo libero con un unico formulario relativo ad un complessivo viaggio di destinazione finale. In pratica, si riteneva comunemente che il trasportatore sarebbe libero di effettuare nel viaggio di partenza una serie di carichi presso diverse aziende con un solo formulario "generale", anche mescolando i relativi rifiuti, per poi realizzare al termine di tale giro di raccolta un viaggio unico e finale verso il sito di destinazione. Tali principi naturalmente valgono oggi anche e soprattutto per il trasporto di “rifiuti liquidi costituiti da acque reflue” i quali, va ancora una volta sottolineato, vedono la loro disciplina estraniarsi dal decreto acque per essere ricompresa forzatamente nel decreto rifiuti sulla base dell'interfaccia fra le due normative, rappresentata dalla norma ponte dell'art. 36 decreto n. 152/99.

Ciò appare in realtà incoerente ed impossibile come peraltro conferma la struttura stessa del formulario. **Molti avevano ritenuto, erroneamente, che lo spazio delle annotazioni potesse essere liberamente utilizzato per variare a piacere i percorsi (e quindi cesellare il viaggio con più prelievi in andata).** Ma la Corte ha precisato che non è così, e lo spazio delle annotazioni deve essere sì compilato con un percorso alternativo ma solo in caso di deroga eccezionale all'unico viaggio produttore-sito finale per motivi eccezionali.

Del resto, la costruzione generale del viaggio del trasportatore è coerente con questa linea sancita dalla Suprema Corte. In proposito, si ricorda che i Ministeri dell'ambiente e dell'industria con la Circolare del 4 agosto 1998 su registri e formulari ritenevano addirittura che “*in caso di trasbordo parziale del carico su mezzo diverso effettuato per motivi eccezionali, il trasportatore dovrà emettere un nuovo formulario relativo al quantitativo di rifiuti conferito al secondo mezzo di trasporto*”.

Il percorso frazionato per il "trasportatore" è inibito già da diversi presupposti logici connessi alla struttura del formulario

La pronuncia della Corte si ritiene che risponda ai seguenti interrogativi:

- come potrebbe un produttore-detentore che conferisce il carico di rifiuti ad un trasportatore, sottoscrivere nel modulo di formulario attualmente in vigore (e dunque accettare sotto sua diretta responsabilità anche penale) un percorso non basato sulla destinazione diretta verso il sito finale ma un percorso articolato con successivi prelievi del trasportatore presso altre aziende, accettando che quel solo ed unico formulario possa essere utilizzato per una serie di altri prelievi presso ditte non definite?
- Cosa si scrive sul formulario?
- Il produttore-detentore accetta il rischio che, alla fine, durante il percorso (da lui praticamente incontrollabile) del trasportatore avvenga una deviazione illecita?
- Conosce quale percorso esatto seguirà il suo carico?
- L'ipotesi che il proprio carico di rifiuti venga miscelato con altri rifiuti, in quale modo viene regolata dal primo produttore-detentore?
- E se il mezzo viene fermato a metà strada e l'organo di vigilanza rileva un illecito nel carico, ove questo sia stato mescolato, il primo produttore-detentore come può dimostrare la sua estraneità e come può il trasportatore di volta in volta dimostrare la eterogeneità dei carichi all'organo di controllo?
- Cosa si scrive sull'unico formulario sul punto?



E poi lo stesso discorso vale, a catena, per il secondo, terzo, quanto etc... produttore-detentore. Pensiamo, inoltre, ai rifiuti liquidi costituiti da acque reflue (categoria per la quale la miscelazione è inevitabile). Se un autospurgo giunge presso il depuratore pubblico, il gestore del servizio idrico integrato può consentire l'accesso in deroga automatica solo se il trasportatore dimostra che il carico rispetta i valori limite per lo scarico in fognatura. Se il viaggio è relativo ad un solo mittente, la dimostrazione può essere realistica (e verificabile). Ma, se il carico è il frutto di una serie di prelievi presso diversi punti, come si fa a dimostrare tale dato? E le conseguenze sono decisamente importanti: se i reflui non rispettano questi valori, il gestore del servizio idrico integrato, ove consenta il riversamento, rischia di essere incriminato per gestione di impianto di trattamento rifiuti (liquidi) non autorizzato ai sensi del Dlgs 22/1997 (sanzione penale). Appare dunque logico che il percorso sia ipotizzato come **“unico” a livello di formulario** e ciò anche per un altro motivo basilare, ma spesso sottovalutato.

Il (sottovalutato) rapporto civilistico preliminare tra produttore e sito finale nonché tra produttore e trasportatore

Infatti, affinché sussista una ipotesi di “trasporto” in senso stretto, l’attività del trasportatore deve limitarsi a tale esclusiva e precisa funzione. Cioè, si presume esista una serie di rapporti civilistici sottostanti che valgono a qualificare un soggetto quale “trasportatore” ai sensi del Dlgs 22/1997. Ciò in quanto lo “schema base” del regime giuridico in esame presuppone che **il produttore-detentore prima di disporre il trasporto, abbia stabilito un contatto diretto con il titolare del sito di destinazione finale, definendo un rapporto contrattuale di natura civilistica per il conferimento dei rifiuti e che l’accordo sia stato raggiunto**.

Il successivo ed ulteriore (e separato) rapporto civilistico (contratto) tra produttore-detentore e trasportatore è poi necessario per inviare i rifiuti verso questo sito predeterminato; ma tale nuovo rapporto contrattuale è possibile e lecito solo ove il tale trasportatore sia regolarmente iscritto all’Albo nazionale gestori rifiuti e il rapporto contrattuale tra il produttore-detentore ed il “trasportatore” viene limitato al “trasporto” in senso stretto verso una destinazione già prefissata e concordata. Dunque in questo schema, coerentemente con quanto sancito dalla Cassazione, il viaggio non può che essere unico e diretto.

Ma se il soggetto contattato preliminarmente dal produttore-detentore effettua sia il “trasporto” che la gestione finale del carico di rifiuti presso un proprio sito con la sua impresa, oppure se lo stesso soggetto ritira il carico di rifiuti e si attiva in prima persona per cercare il sito finale di destinazione e definire l’accordo contrattuale per riversarvi i rifiuti, evidentemente in tali casi non è solo un “trasportatore” ma un “gestore polivalente”. E tale figura è ben diversa dal semplice “trasportatore” che, appunto, deve limitarsi a “trasportare”.

Il “gestore polivalente” che si presenta come “trasportatore”

Dunque, in tali ultimi due casi, ci si trova dinanzi ad un “gestore polivalente” che effettua trasporto e smaltimento finale in proprio oppure trasporto e sub-appalto e sub-ricerca comunque del sito finale con accordo a sua cura. In tali ipotesi usciamo totalmente fuori dal semplice contratto di “trasporto” e devono essere rispettate tutte le modalità previste dal Dlgs 22/1997 per tale ben più articolata figura (impresa che, beninteso, fa “anche” il trasporto ma non soltanto questo e dunque non può pretendere, come invece spesso accade nella prassi comune, che sotto la figura giuridica



del "trasportatore" occulta invece anche le altre funzioni ed attività e per questo deve per forza ricorrere a più viaggi articolati).

In queste ipotesi (ove il trasportatore in realtà non è più solo tale), può anche essere ipotizzabile un sistema integrativo, sempre nel rigido rispetto dei formulari, per consentire una serie di viaggi interconnessi in punto di partenza; ma si dovrà adeguare la realtà delle cose alla forma e consentire il controllo senza ostacoli. Dunque si deve precisare che **per ogni viaggio va redatto un autonomo formulario in sinergia con quelli successivi ed il trasportatore (se realmente tale) deve avere cura di precisare di volta in volta su ciascun formulario progressivo i viaggi ancora in programma e predefiniti e dovrà inoltre provvedere a non mescolare i rifiuti.**

Ma per ogni produttore-detentore deve essere chiaro, anche sui documenti, che se il rapporto non è con un semplice "trasportatore" ma con un soggetto che pone in essere anche altre fasi della gestione dei rifiuti (per questo si è parlato di "gestore polivalente"), allora il discorso cambia radicalmente.

Con tutte le diverse conseguenze sia a livello di contratto civilistico sia di gestione come prescritta dal Dlgs 22/1997 sia, infine, di responsabilità penale. **Se poi tale soggetto si qualifica come "intermediario", allora la costruzione è ancora più rigida e l'allontanamento dalla semplice ed ordinaria figura del "trasportatore" è ancora più marcato** (fermo restando che anche l'intermediario, ove gestisce siti intermedi con scarico e ricarica e/o siti di destinazione finale in proprio o sub-appalto è sempre un "gestore" – anche se in senso atecnico – e non solo "intermediario").

Certamente questa costruzione giuridica contrasta con una diffusa visione delle cose concrete, laddove è ben noto che la prassi comune quotidianamente seguita non è affatto quella illustrata.

Ora, se per i grandi trasporti i principi si ritiene che tali principi siano inevitabili (soprattutto perché è altrettanto noto che con abili giochi di nomi e carte durante i lunghi percorsi equivocando tra trasportatore/intermediario/gestore ecc... i rifiuti poi – di fatto – scompaiono e se ne perdono le tracce) ben altra cosa possono essere considerati i piccoli trasporti a livello locale per modeste quantità di rifiuti magari non pericolosi.

Per adeguare la forma alla realtà e per superare uno stato di "microillegalità" diffusa che poi crea "vantaggio metastatico" anche per la grande criminalità organizzata, sarebbe logico ed auspicabile un intervento legislativo (od anche semplicemente ministeriale) per consentire una modesta deroga al regime sopra espresso. Si potrebbe infatti prevedere un sistema legale in base al quale, tarando bene quantità e qualità dei piccoli trasporti di rifiuti, le ditte incaricate possano conciliare la necessità (spesso reale per motivi economici) di effettuare più viaggi iniziali interconnessi con un modello di formulario impostato in modo parzialmente diverso per tali e specifici casi prefissati. E questo anche per i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue.

L'onere del produttore di garantire la corretta fase finale e l'impossibilità di "delegare" al trasportatore o ad altri la sua responsabilità

In ordine alla responsabilità del titolare dell'azienda, in coerenza con quanto sopra espresso, va svolta qualche ulteriore riflessione. Infatti alcuni ritengono che il produttore dei rifiuti, una volta che ha conferito i rifiuti medesimi ad un trasportatore o ad un altro terzo (ad esempio un acquirente o un intermediario), possa ritenersi completamente deresponsabilizzato in ordine alla corretta destinazione finale dei rifiuti medesimi.



In qualche modo si ritiene, infatti, che la vendita o comunque la cessione del rifiuto in senso civilistico produca automaticamente una sorta di auto-deresponsabilizzazione, anche ai fini sanzionatori penali ed amministrativi, circa la sorte del rifiuto medesimo.

Tale interpretazione deve ritenersi del tutto errata. Infatti, secondo i principi europei in materia di rifiuti, ma anche secondo l'ordinamento nazionale, va sottolineato che **il produttore di rifiuti conserva l'onere del corretto avvio allo smaltimento o recupero fino alla destinazione finale in via esclusiva e diretta, senza possibilità di "cessione" a terzi, a qualunque titolo, di tale sua veste di responsabilità.**

Va sottolineato, al riguardo, che l'eventuale destinazione illegale di rifiuti in senso di smaltimento o recupero illecito è sanzionata penalmente ed è del tutto assurdo ipotizzare che nel nostro ordinamento giuridico possa essere "venduta" la responsabilità penale sulla base di un semplice contratto civilistico.

Se a ciò si aggiunge il fatto che tale contrattualità va inserita nel contesto della disciplina europea dei rifiuti che tende comunque a responsabilizzare in primo luogo il produttore, fino alle fasi finali, si conferma la assoluta inesattezza di tale ipotesi interpretativa.

Avalla, se ce ne fosse bisogno, la nostra posizione il fatto che il sistema delineato dal decreto 22/97 pretende che, una volta esaurita la fase del viaggio del rifiuto, la quarta copia del formulario torni esattamente al produttore – mittente, al fine della conferma della esattezza della destinazione. E fa ricadere in capo a costui l'onere di denuncia alla Provincia in caso di mancata ricezione della quarta copia del formulario nei termini di legge, onde attivare le indagini consequenziali del caso.

Conferma ulteriormente tale assunto il fatto che il formulario, al momento iniziale della partenza già dal primo produttore, pretende che venga indicata sia la destinazione che il nominativo dell'impianto finale dedicato. Il che significa che il produttore non può cedere i rifiuti ad un terzo a qualsiasi titolo civilistico e lanciarli verso una destinazione a lui ignota, disinteressandosi così dell'esito finale semplicemente per aver affidato i rifiuti ad un corriere (leggi: il trasportatore iscritto all'albo del decreto 22/97), o ad un terzo di altro genere (acquirente, intermediario etc.). È logico che se un privato cittadino conserva sul proprio conto l'onere di indirizzare il proprio piccolo rifiuto domestico verso il sistema di smaltimento urbano (fino al deposito presso il cassonetto a propria cura), a maggior ragione il sistema giuridico di settore pretende che il titolare dell'azienda si faccia carico e controlli tutto il sistema di smaltimento o recupero finale del proprio rifiuto, garantendo all'ordinamento giuridico la corretta destinazione finale del rifiuto medesimo senza possibilità di anomale deleghe a terzi.

Quindi anche il sistema sanzionatorio (amministrativo ma soprattutto penale) ricade sempre in primo luogo direttamente anche a carico del produttore dei rifiuti che ha spedito i medesimi presso una destinazione attraverso canali eventualmente irregolarmente in senso doloso o colposo. Ciò significa che se anche il decreto 22/97 non prevede espressamente sanzioni per il produttore che partecipa ad una spedizione di rifiuti o terza destinazione illecita, il fatto che egli sia inevitabilmente responsabile fino al buon esito finale denota come non vi era alcuna necessità di prevedere alcuna sanzione, perché essa è in re ipsa: il primo vero responsabile della destinazione illegale di smaltimento o recupero è certamente il produttore/detentore, che non si è curato di garantire tale esito finale in senso positivo. Seguono poi, nella filiera delle illegalità, i corresponsabili che andranno identificati eventualmente nel trasportatore, nell'intermediario se esiste, nello stoccatore, nel titolare del sito finale e/o altri soggetti omologhi.



Consegue dunque che, in coerenza con quanto sopra espresso, è onere del produttore dei rifiuti contattare preventivamente il titolare del sito finale di smaltimento o recupero verso il quale indirizzare i rifiuti. Ogni destinazione di tale genere, che gli verrà fornita eventualmente da terzi, soggiace alle normali regole in ordine alla responsabilità colposa. Quindi, se il titolare dell'azienda non si cura di verificare con la naturale prudenza connaturale alla fattispecie in esame che la destinazione eventualmente indicata da un terzo (eventualmente trasportatore o intermediario) non sia effettivamente legale e rappresentativa di sito finale dedicato, egli andrà incontro a responsabilità colposa per aver imprudentemente e negligenemente indirizzato i rifiuti verso un sito finale del quale non ha appurato in via diretta e doverosa la esatta collocazione e strutturazione legale ai fini del decreto numero 22/97. Questa prassi fa parte del suo onere primario di garantire il corretto smaltimento o recupero finale dei rifiuti.

Un accordo contrattuale tra produttore, trasportatore, gestore del sito finale, o intermediario o commerciante, può declassificare un "rifiuto" in una "materia prima"?

No. Laddove una materia o sostanza vada ad integrare i parametri costitutivi della concettualità di "rifiuto" del D.L.vo n. 22/97, la sua condizione è oggettiva e non ricollegabile alla volontà soggettiva del produttore, trasportatore, gestore del sito finale, o intermediario o commerciante. Gli accordi contrattuali e commerciali che prevedono tale declassificazione operata per scelta delle parti, laddove il materiale risulti comunque "rifiuto" ai sensi del decreto 22/97, sono del tutto irrilevanti ai fini del sistema di gestione della norma e non escludono o diminuiscono o trasferiscono le singole responsabilità soggettive (anche sanzionatorie).

Qual'è il rapporto tra il trasporto dei rifiuti pericolosi e l'ADR?

Il trasporto dei rifiuti pericolosi su strada, oltre ad essere soggetto alla normativa in materia di gestione dei rifiuti, deve rispondere anche alle norme riguardanti l'autotrasporto di cose (legge 298/74, codice della strada, ecc.) e, quindi, anche alle normative relative al trasporto delle merci pericolose (ADR).

Al riguardo, l'articolo 12, comma 3, del D.M. 406/98 prevede che le imprese che trasportano i rifiuti devono dimostrare ai fini dell'iscrizione all'Albo i requisiti tecnici mediante la presentazione della seguente documentazione:

- l' idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuto da trasportare;
- il possesso di idoneo titolo autorizzativo al trasporto di cose (licenza al trasporto di cose in conto proprio o autorizzazione al trasporto di cose in conto terzi), ove prescritto, nonché l'eventuale documentazione relativa all'ADR;
- la disponibilità dei mezzi di trasporto ai sensi della legge 6 giugno 1974, n. 298 riguardante la disciplina sull'autotrasporto di cose e del D.Lgs. n. 285/92 (codice della strada).

L'accordo ADR, pertanto, è esplicitamente richiamato dalle norme tecniche sul trasporto (delibera del Comitato Interministeriale 27 luglio 1984, paragrafo 2.3: "sono fatte salve le norme che disciplinano il trasporto delle merci pericolose"), vigenti ai sensi dell'art. 57, comma 1, del D.Lgs. 22/97 e dall'articolo 15 del medesimo decreto legislativo, riguardante il formulario di identificazione dei rifiuti, il quale dispone che "durante la raccolta e il trasporto i rifiuti pericolosi devono essere imballati ed etichettati in conformità alle norme vigenti in materia".



Cosa si intende per ADR?

L'ADR è stato firmato a Ginevra il 30 settembre 1957 e ratificato in Italia con legge 12 agosto 1962 n. 1839. Successivamente l'Unione europea con direttiva 94/55/CEE, recepita con D.M. 4 settembre 1996, ha reso obbligatoria dal 1 gennaio 1997 l'applicazione dei contenuti degli allegati tecnici dell'accordo anche i trasporti interni.

L'ADR si compone di 17 articoli, di un protocollo d'intesa e di due allegati contenenti la normativa tecnica:

- Allegato A: disposizioni sulle sostanze e sugli oggetti pericolosi
- Allegato B: disposizioni sull'equipaggiamento e sulle modalità di trasporto.
- Le norme riguardano:
 - classificazione delle sostanze pericolose in riferimento al trasporto su strada;
 - norme e prove che determinano la classificazione come pericolose delle singole sostanze;
 - modalità costruttive dei veicoli e delle cisterne;
 - condizioni di imballaggio delle merci, caratteristiche degli imballaggi e dei contenitori;
 - requisiti per il mezzo di trasporto, compresi i documenti di viaggio.

I concetti di “rifiuti pericolosi” e di “merci pericolosi” coincidono sempre perfettamente?

No. Infatti le due normative (trasporto di rifiuti pericolosi e ADR) non seguono gli stessi criteri, a partire dalle definizioni. Come è noto il decreto legislativo 22/97 definisce rifiuto “qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi”, mentre l'ADR definisce i rifiuti come “materie, soluzioni, miscele od oggetti che non possono essere utilizzati tal quali ma che sono trasportati per essere trattati, smaltiti in discarica o eliminati mediante incenerimento o con altro metodo”.

Anzi, va sottolineato che non è sufficiente che il rifiuto sia classificato pericoloso ai sensi del D.Lvo n. 22/97 per rientrare nel campo di applicazione dell'ADR. Allo stesso modo un rifiuto classificato non pericoloso ai sensi della normativa sui rifiuti può essere sottoposto alle prescrizioni previste dall'ADR.

Infatti, anche se ai fini della classificazione delle merci pericolose e dei rifiuti pericolosi si fa riferimento alla medesima normativa (direttiva 67/548/CEE e successive modifiche e integrazioni, e alla direttiva 88/379/CEE e successive modifiche e integrazioni, relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura, rispettivamente, delle sostanze pericolose e dei preparati pericolosi), diversi sono i criteri di determinazione delle caratteristiche chimico-fisiche e delle proprietà fisiologiche dei rifiuti che devono essere trasportati.

Chi deve identificare i rifiuti al momento della compilazione del formulario? Il produttore o il trasportatore?

E' necessario chiarire un punto fondamentale dell'intero percorso: la classificazione spetta senza alcun dubbio al produttore del rifiuto, sia secondo la normativa specifica dei rifiuti sia secondo la normativa del trasporto di merci pericolose (in questo caso il produttore viene denominato “speditore”).

Questo fattore che appare come uno dei pochi elementi indiscussi della questione, sembra non essere così chiaro agli addetti ai lavori, che il più delle volte obbediscono alla “norma” dettata dallo stato di fatto e dalla consuetudine piuttosto che alla legge.



Il trasportatore infatti, che per forza di cose è il più “edotto” delle figure coinvolte, è chiamato ad attribuire al rifiuto un codice CER senza conoscere né il processo che ha lo ha prodotto né tantomeno i pericoli che ad esso devono essere attribuiti (codici H).

Si vuole ribadire come questo processo sia sostanzialmente scorretto e sicuramente sanzionabile.

Al trasportatore infatti spetta principalmente “la verifica” della conformità del trasporto alle disposizioni dell’ADR.

L’unica azione propositiva che lo coinvolge, sempre nell’ambito delle verifiche che deve effettuare, è quella di poter non inoltrare la spedizione se constatata un infrazione alle stesse disposizioni. Restano chiaramente ferme tutte le altre incombenze al quale il trasportatore deve ottemperare per quanto riguarda la normativa rifiuti (iscrizione albo trasportatori dei rifiuti, fideiussioni, formulario, responsabile tecnico, ecc.).

IL SISTEMA SANZIONATORIO PER I TRASPORTO ILLECITI

Il reato di esercizio abusivo dell'attività di trasporto

L' **iscrizione all'Albo** per esercitare l'attività di trasportatore di rifiuti riveste carattere assolutamente pregiudiziale per la legittimità di tutto l’operato conseguente. **In caso di omessa iscrizione viene dunque integrato il reato-base**, che caratterizza il soggetto "abusivo" in senso stretto e dunque illegale in senso generale.

Il reato conseguente è previsto **dall’art. 51 primo comma** del decreto legislativo con due ipotesi sanzionatorie diversificate.

La prima ipotesi riguarda il trasporto senza iscrizione all’Albo **per i rifiuti non pericolosi**; in tal caso è prevista la pena dell’arresto da tre mesi ad un anno o l’ammenda da euro 2.582 a euro 25.822. Come appare evidente, trattasi di una sanzione di tipo alternativo, nel senso che il Giudice può applicare in tal caso sia l’arresto oppure l’ammenda.

La seconda ipotesi, invece, riguarda il caso del trasporto senza iscrizione **all’Albo dei rifiuti pericolosi**; in tal caso è prevista la pena più grave dell’arresto da sei mesi a due anni e l’ammenda da euro 2.582 a euro 25.822. Anche in questo caso appare evidente che trattasi di sanzione ben più severa sia perché il minimo della pena detentiva è elevato a sei mesi e il massimo fino a due anni, ma soprattutto perché non trattasi di pena alternativa nel senso che il Giudice penale dovrà obbligatoriamente applicare ambedue le pene, sia quella detentiva che quella pecuniaria, e dunque il sistema sanzionatorio appare certamente più penetrante in tale ultimo caso.

L' omissione totale del formulario - La compilazione con dati non completi o inesatti

In ordine, invece, alla **omissione totale del prescritto formulario o per la compilazione con dati non completi o inesatti è prevista:**

- per i rifiuti non pericolosi una sanzione amministrativa (articolo 52, terzo comma - prima parte; prima ipotesi);
- per i rifiuti pericolosi è prevista una **sanzione penale** con rinvio alla pena di cui all’art. 483 Codice penale (articolo 52, terzo comma - prima parte; seconda ipotesi);



- sempre sanzione penale è prevista per chi, nella predisposizione di un **certificato di analisi** di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti ed a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto (articolo 52, terzo comma - seconda parte);
- per la mancata conservazione è prevista una sanzione amministrativa (articolo 52, quarto comma, seconda parte).

La sanzione minore per le indicazioni incomplete o inesatte ma che riportano tutti gli elementi indispensabili

Una ipotesi di sanzione minore amministrativa è prevista nel caso delle indicazioni incomplete o inesatte trascritte nel formulario ma che riportano tutti gli elementi indispensabili per ricostruire le informazioni dovute per legge; in tale caso è prevista una sanzione amministrativa di entità attenuata (articolo 52, quarto comma, prima parte). questa previsione non vale per tutte le ipotesi sopra formulate in ordine ai dati incompleti o inesatti, ma soltanto per i rifiuti non pericolosi; Va infatti rilevato che detto la Cassazione (terza sezione penale: sentenze 4 maggio 2000, n. 1134 e 22 maggio 2000, n. 1040 ritiene “non applicabile ai rifiuti pericolosi trasportati l’articolo 52, comma 4, del Dlgs 22/1997”. Detto principio è veramente inciso e costituisce una evoluzione importante in sede giurisprudenziale.

Dunque la Corte di Cassazione con le sentenze in esame (inequivocabili sul punto) fornisce severa linea interpretativa stabilendo che **l’ipotesi sanzionatoria attenuata di cui al comma 4 si può applicare soltanto alle irregolarità connesse ad un formulario per un trasporto di rifiuti non pericolosi** (già sanzionato in via amministrativa) e non già anche alle irregolarità individuate nel formulario connesso ad un trasporto di rifiuti pericolosi (che viene dunque punito penalmente in tutte le ipotesi senza possibilità di norma attenuata). Non basta, poiché la sanzione penale del comma 3 si applica anche a chi predisponendo un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sugli stessi e/o fa uso del certificato falsificato durante il trasporto, viene automaticamente ad essere annullata l’interpretazione precedente che riteneva che anche in tale fattispecie l’ipotesi attenuata depenalizzata del comma 4 potesse essere applicata al campo delle irregolarità sul certificato di analisi. Questa conseguenza è logica e connaturata alla nuova interpretazione della Cassazione sul “formulario inesatto”, giacché appare coerente che se la sanzione attenuata depenalizzata non può applicarsi al caso del formulario viziato anche da mera irregolarità formale, ove trattasi di rifiuti pericolosi, a maggior ragione tale *deregulation* non può ritenersi ipotizzabile per il certificato di analisi che costituisce fonte genetica primaria di documentazioni con dignità pari (e forse propedeutica) a quella del formulario.

In pratica, oggi l’operatore su strada, ove individui un trasporto di rifiuti non pericolosi senza formulario o con formulario incompleto o inesatto, applicherà di regola la sanzione amministrativa di base prevista dal comma 3 dell’articolo 52, Dlgs 22/1997.

Entro questa ipotesi di rifiuti non pericolosi resta in capo all’organo accertatore su strada (oppure in via differita al successivo contenzioso amministrativo) la possibilità (immediata o successiva) di applicare in alternativa a tale sanzione “amministrativa-base”, la sanzione amministrativa ridotta prevista dal comma 4 del medesimo articolo.



Ove invece l'organo di controllo si trovi a verificare un caso di trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario o con formulario incompleto o inesatto deve obbligatoriamente applicare la procedura penale prevista dal comma 3 dell'articolo 52, Dlgs 22/1997.

Dovrà cioè attivare la procedura penale sequestrando immediatamente il mezzo ed inviando il verbale di sequestro e la comunicazione di notizia di reato al Pubblico ministero. Dunque, non rientra nella sua possibilità decisionale l'ipotesi di ricorrere in caso di formulario per rifiuti pericolosi alla sanzione amministrativa alternativa prevista dal comma 4.

Infine, nel caso di appurata falsificazione del certificato di analisi allegata al formulario, la procedura analogamente resterà di stampo penale ed anche in tal caso la *deregulation* amministrativa del comma 4 non sarà applicabile.

Il sequestro e la confisca definitiva dei veicoli

Per i reati sopra citati in caso di sentenza di condanna o, e questo va particolarmente sottolineato, anche in caso di sentenza di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. (per il cosiddetto «patteggiamento») è obbligatorio (si sottolinea: obbligatorio e non facoltativo) la confisca del mezzo di trasporto.

Questo principio appare assolutamente importante e conferma che **la Polizia Giudiziaria non può esimersi dal sequestrare obbligatoriamente i mezzi nella palese flagranza di reato di trasporto illecito di rifiuti pericolosi**, essendo detto sequestro fisiologicamente propedeutico alla successiva confisca dibattimentale.

Un'autorevole conferma del presente principio si registra in un documento ufficiale della Commissione «Ecomafia» del Ministero dell'Ambiente presieduta dall'allora Ministro Sen. Edo Ronchi.

La «Sottocommissione strategico-operativa» (coordinatore Cons. Maurizio Santoloci) nel documento finale elaborato durante la riunione del 22 ottobre 1997 sviluppa il tema della valorizzazione del sequestro operato dalla p.g. e della successiva confisca obbligatoria in sede dibattimentale dei veicoli utilizzati per il trasporto/traffico illecito di rifiuti in caso di condanna ma anche in caso di patteggiamento nel contesto del D.Lgs. n. 22/1997). Si legge nel documento: «... viene resa di fatto obbligatoria la procedura di sequestro da parte della polizia giudiziaria dei veicoli utilizzati per il trasporto/traffico illecito già nella primissima fase degli accertamenti (e cioè nella flagranza del reato)... Tale fase procedurale è importantissima, in quanto fornisce in mano all'operatore di polizia uno strumento agile di intervento sia per assicurare la fonte di prova del reato sia, soprattutto, per impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze. La successiva confisca (e quindi sottrazione definitiva del veicolo dal patrimonio del soggetto responsabile) costituisce epilogo finale di tale procedura e rappresenta, al di là della qualità/quantità della sanzione irrogata o patteggiata, un formidabile strumento di intervento sia repressivo che nel contempo deterrente per tutti coloro che operano illegalmente nel settore in questione ...»; «... il sequestro come atto dovuto in sede di prime indagini rappresenta svolta determinante nella lotta alla criminalità organizzata o comunque alla prassi di illegalità diffusa ...»; «... la sottocommissione auspica un incremento della operatività della Polizia giudiziaria diffusa nel territorio che ricorra sempre più frequentemente ai necessari sequestri in flagranza di reato, per lo meno nei casi più evidenti e di maggiore pericolosità.



Sul punto la sottocommissione ritiene utile evidenziare che recentemente le sezioni unite della Corte di Cassazione; con una sentenza basilare, hanno stabilito che quando il sequestro non viene eseguito dalla polizia giudiziaria, e trattasi di sequestro sostanzialmente come atto dovuto, l'operatore di polizia giudiziaria potrebbe essere esposto al reato di omissione di atto d'ufficio».

D'altra parte la magistratura di merito ha sempre avallato le iniziative di sequestro in questione. Si veda, a titolo esemplificativo, il provvedimento del GIP di Udine che convalida il sequestro operato dalla P.G. di un veicolo che trasportava rifiuti pericolosi con un formulario irregolare: "Nel caso in cui il documento di accompagnamento è sprovvisto di indicazioni idonee ad individuare la tipologia del rifiuto che, anzi, dai riscontri acquisiti pare di natura tossico nociva (o, secondo la vigente classificazione, pericolosa) per l'elevata percentuale di metalli pesanti presenti, è logico dedurre da tali elementi la sussistenza di gravi indizi del reato di cui all' art. 51, comma 1, lett. b) del Dlvo 22/97.

Il comma 2, dell' art. 53, del medesimo decreto, prevede inoltre che "alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell' articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 51 e 52, comma 3, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto". Il dato testuale di detta norma non lascia dubbi in ordine alla natura obbligatoria (e non discrezionale) della misura di sicurezza patrimoniale che, quindi, dovrà essere irrogata in ogni caso in cui venga emessa una sentenza di condanna, anche nell' ipotesi di "patteggiamento" e, che, di per sè è sufficiente a giustificare l'adozione del sequestro preventivo ex art. 321, comma 2, c.p.p. a prescindere, quindi, dai presupposti di cui all' art. 321, comma 1, c.p.p. **Consegue che correttamente la Polizia Giudiziaria ha proceduto al sequestro preventivo urgente del mezzo anzi indicato e dei rifiuti ivi contenuti essendovi il concreto pericolo che nelle more dell'intervento del magistrato i rifiuti venissero smaltiti portando così a compimento l'attività criminosa.**" (Trib. Udine, Uff. del GIP, decr. 18 aprile 2000 - Est. Beltrame – Imp. Ispef e altro).

Ed anche la Corte di Cassazione, con le sopra citate sentenze 4 maggio 2000, n. 1134 e 22 maggio 2000, n. 1040, conferma la necessità del sequestro dei veicoli in caso di trasporto di rifiuti pericolosi illegali.

La responsabilità del produttore/detentore mittente nel sistema di trasporto illecito dei rifiuti

Secondo alcune interpretazioni, il fatto che il decreto 22/97 non prevede una sanzione specifica per il produttore/detentore che spedisce i rifiuti verso destinazioni illecite, significa che costoro sono resi esenti da sanzioni soprattutto penali in caso di trasporto o traffico illecito di rifiuti con esito finale illegale. Tale interpretazione è veramente al di fuori di ogni ragionevolezza.

Infatti, in coerenza con quanto abbiamo sopra espresso, va ribadito e sottolineato ancora una volta che il produttore/detentore è, nella filiera del trasporto dei rifiuti, il punto essenziale iniziale primario. È tale soggetto che spedisce i rifiuti, e l'onere dello smaltimento o recupero finale ricade in primissimo luogo in capo alla sua persona. Dunque sarà il produttore/detentore a doversi fare carico di garantire al sistema giuridico la destinazione finale, legale e corretta del viaggio dei rifiuti. Deve essere a sua cura la scelta del sito finale, del vettore che trasporterà il rifiuto e dei sistemi che dovrà adottare in corso di viaggio. E questo è confermato dalla struttura del formulario, che vuole sia l'impianto di destinazione che il nome del destinatario come preventivamente conosciuti e quindi trascritti dal mittente sul formulario.



Il che significa e conferma che non è ipotizzabile una spedizione di rifiuti verso destinazione ignota, o comunque senza che il mittente non abbia preventivamente concordato, con il regime normale della prudenza e diligenza, l'esito finale. In caso contrario, in ipotesi minima, si ravvisa la colpa; mentre nelle ipotesi più fraudolenti, apparirà evidente il dolo.

A questo punto, la filiera del viaggio inizia a svilupparsi, ma il punto iniziale ricade sempre in capo al produttore/detentore e mittente. Al quale dovrà essere poi restituita la quarta copia del formulario, a conferma che il sistema delineato dal decreto 22/97 lo responsabilizza fino al termine del viaggio medesimo. Nessuna delega di responsabilità, soprattutto sanzionatoria penale, è possibile da parte del produttore/detentore verso terzi anche eventualmente acquirenti della massa dei rifiuti. Il che significa che nel reato di smaltimento o recupero abusivo, trasporto, traffico illecito di rifiuti, il capofila in ordine al sistema sanzionatorio finale è certamente in primo luogo colui che spedisce i rifiuti. Seguono poi, in ordine logico e dinamico, il trasportatore, l'eventuale soggetto intermedio, il titolare del sito illegale finale.

Costruzione giuridica opposta, che vorrebbe come responsabili soltanto i soggetti intermedi o finali, appare assurda sotto il profilo logico prima ancora che giuridico perché, se così fosse, basterebbe cedere i rifiuti ad un terzo illegale prescelto in modo fraudolento, magari tra soggetti deresponsabilizzati per scarsa capacità di imputabilità, si sarebbe raggiunto un efficace sistema per smaltire illegalmente i rifiuti semplicemente vendendoli in modo fittizio a terzi non imputabili.

Quindi, **la filiera del sistema sanzionatorio per il trasporto illegale inizia proprio da colui che spedisce i rifiuti**, e proprio per questo il decreto 22/97 non prevede certamente nessuna sanzione espressa a carico del mittente perché è logico che egli è il primo responsabile nel caso di destinazione illegale.

Va peraltro sottolineato che la responsabilità del trasportatore, in tale contesto, prescinde dai caratteri sanzionatori specifici a suo carico in ordine al formulario e all'iscrizione all'albo. Tali reati sono specificamente indicati per lui, ma il sistema dello smaltimento illegale in senso generale, che viene costruito attraverso una serie di passaggi strettamente sinergici, costituisce ulteriore ipotesi di reato che va a sommarsi in senso di continuazione rispetto a tali ipotesi specifiche e non viene certamente da questo assorbito o comunque travalicato.

In base a quale titolo sono punibili il produttore ed il destinatario in caso di trasporto dei rifiuti (pericolosi e non) senza formulario o con formulario recante dati incompleti o inesatti?

In materia di trasporto di rifiuti accade che l'illecito penale o amministrativo sia erroneamente contestato soltanto al trasportatore dei rifiuti. A sostegno di questa soluzione si argomenta che l'art. 52, 3° comma del D.Lgs. 22/97 punisce con la sanzione penale o amministrativa soltanto chi effettua il trasporto dei rifiuti, con esclusione dei soggetti che non rivestono la figura di vettore, ossia il mittente (il produttore/detentore) ed il destinatario dei rifiuti (il titolare del sito finale di destinazione della partita dei rifiuti).

Come appare evidente dal quadro fin qui delineato, questa ricostruzione è del tutto errata. Il sistema, prevedendo le quattro copie dei formulari di trasporto e le relative sottoscrizioni, realizza un meccanismo di assunzione delle responsabilità (penali o amministrative) per le eventuali condotte illecite inerenti al viaggio dei rifiuti.

Infatti, non bisogna dimenticare che, sebbene formalmente la condotta descritta dall'art. 52, 3° comma del D.Lgs. n. 22/97 sia il "trasporto" dei rifiuti senza formulario o con formulario recante dati incompleti o inesatti, sia il sistema penale che quello amministrativo punitivo prevedono il concorso di persone nell'illecito.



Infatti, nel caso del trasporto dei rifiuti pericolosi trova applicazione l'art. 110 del c.p., in base al quale quando più persone concorrono nel medesimo reato, ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita; per il trasporto dei rifiuti non pericolosi il fondamento della punibilità del concorso di persone è rappresentato dall'art. 5, in base al quale, nell'ipotesi in cui più persone concorrano in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta.

Queste norme costituiscono il fondamento per la punibilità di condotte, che risultano atipiche rispetto alla fattispecie punitiva, ma che tuttavia integrano contributi agevolatori rispetto alla realizzazione collettiva del fatto illecito. In caso di trasporto di rifiuti senza formulario di identificazione, il produttore ed il destinatario finale non realizzano la condotta tipica del vettore richiamata dal 3° comma dell'art. 52 del D.Lgs. 22/97, eppure, inviando e ricevendo la partita di rifiuti, apportano un contributo causalmente agevolatore alla realizzazione collettiva del fatto illecito e, pertanto, possono rispondere a titolo di concorso nel reato o nell'illecito amministrativo.

Ad esempio, appare evidente che, se il destinatario finale rifiuta il carico di rifiuti in quanto accompagnato da un formulario incompleto (si pensi al caso della mancata indicazione della quantità dei rifiuti trasportati), il viaggio illecito dei rifiuti non può di fatto arrivare a compimento; se invece il destinatario accetta la partita di rifiuti con formulario identificativo contenente dati incompleti e sottoscrive il relativo formulario, apporta un contributo non conforme alla condotta descritta dall'art. 52, 3° comma, ma senza il quale il viaggio illecito dei rifiuti non si sarebbe mai perfezionato; di conseguenza il destinatario, una volta sottoscritto il formulario di identificazione dei rifiuti trasportati, risponde del relativo reato o illecito amministrativo a titolo di concorso.

Sussiste dunque un onere del produttore di garantire la corretta fase finale e l'impossibilità di "delegare" al trasportatore o ad altri la sua responsabilità?

Si. Alcuni invece ritengono che il produttore dei rifiuti, una volta che ha conferito i rifiuti medesimi ad un trasportatore o ad un altro terzo (ad esempio un acquirente o un intermediario), possa ritenersi completamente deresponsabilizzato in ordine alla corretta destinazione finale dei rifiuti medesimi. In qualche modo si ritiene, infatti, che la vendita o comunque la cessione del rifiuto in senso civilistico produca automaticamente una sorta di auto-deresponsabilizzazione, anche ai fini sanzionatori penali ed amministrativi, circa la sorte del rifiuto medesimo.

Tale interpretazione deve ritenersi del tutto errata. Infatti, secondo i principi europei in materia di rifiuti, ma anche secondo l'ordinamento nazionale, va sottolineato che il produttore di rifiuti conserva l'onere del corretto avvio allo smaltimento o recupero fino alla destinazione finale in via esclusiva e diretta, senza possibilità di "cessione" a terzi, a qualunque titolo, di tale sua veste di responsabilità.

Va sottolineato, al riguardo, che l'eventuale destinazione illegale di rifiuti in senso di smaltimento o recupero illecito è sanzionata penalmente ed è del tutto assurdo ipotizzare che nel nostro ordinamento giuridico possa essere "venduta" la responsabilità penale sulla base di un semplice contratto civilistico. Se a ciò si aggiunge il fatto che tale contrattualità va inserita nel contesto della disciplina europea dei rifiuti che tende comunque a responsabilizzare in primo luogo il produttore, fino alle fasi finali, si conferma la assoluta inesattezza di tale ipotesi interpretativa.

Avalla, se ce ne fosse bisogno, la nostra posizione il fatto che il sistema delineato dal decreto 22/97 pretende che, una volta esaurita la fase del viaggio del rifiuto, la quarta copia del formulario torni esattamente al produttore – mittente, al fine della conferma della esattezza della destinazione.



Diritto all'ambiente®

www.dirittoambiente.com

corsi & formazione

E fa ricadere in capo a costui l'onere di denuncia alla Provincia in caso di mancata ricezione della quarta copia del formulario nei termini di legge, onde attivare le indagini consequenziali del caso. Conferma ulteriormente tale assunto il fatto che il formulario, al momento iniziale della partenza già dal primo produttore, pretende che venga indicata sia la destinazione che il nominativo dell'impianto finale dedicato.

Il che significa che il produttore non può cedere i rifiuti ad un terzo a qualsiasi titolo civilistico e lancia verso una destinazione a lui ignota, disinteressandosi così dell'esito finale semplicemente per aver affidato i rifiuti ad un corriere (leggi: il trasportatore iscritto all'albo del decreto 22/97), o ad un terzo di altro genere (acquirente, intermediario etc.). È logico che se un privato cittadino conserva sul proprio conto l'onere di indirizzare il proprio piccolo rifiuto domestico verso il sistema di smaltimento urbano (fino al deposito presso il cassonetto a propria cura), a maggior ragione il sistema giuridico di settore pretende che il titolare dell'azienda si faccia carico e controlli tutto il sistema di smaltimento o recupero finale del proprio rifiuto, garantendo all'ordinamento giuridico la corretta destinazione finale del rifiuto medesimo senza possibilità di anomale deleghe a terzi.

Quindi anche il sistema sanzionatorio (amministrativo ma soprattutto penale) ricade sempre in primo luogo direttamente anche a carico del produttore dei rifiuti che ha spedito i medesimi presso una destinazione attraverso canali eventualmente irregolarmente in senso doloso o colposo. Ciò significa che se anche il decreto 22/9 non prevede espressamente sanzioni per il produttore che partecipa ad una spedizione di rifiuti o terza destinazione illecita, il fatto che egli sia inevitabilmente responsabile fino al buon esito finale denota come non vi era alcuna necessità di prevedere alcuna sanzione, perché essa è in re ipsa: il primo vero responsabile della destinazione illegale di smaltimento o recupero è certamente il produttore/detentore, che non si è curato di garantire tale esito finale in senso positivo. Seguono poi, nella filiera delle illegalità, i corresponsabili che andranno identificati eventualmente nel trasportatore, nell'intermediario se esiste, nello stoccatore, nel titolare del sito finale e/o altri soggetti omologhi.

Consegue dunque che, in coerenza con quanto sopra espresso, è onere del produttore dei rifiuti contattare preventivamente il titolare del sito finale di smaltimento o recupero verso il quale indirizzare i rifiuti. Ogni destinazione di tale genere, che gli verrà fornita eventualmente da terzi, soggiace alle normali regole in ordine alla responsabilità colposa. Quindi, se il titolare dell'azienda non si cura di verificare con la naturale prudenza connaturale alla fattispecie in esame che la destinazione eventualmente indicata da un terzo (eventualmente trasportatore o intermediario) non sia effettivamente legale e rappresentativa di sito finale dedicato, egli andrà incontro a responsabilità colposa per aver imprudentemente e negligenemente indirizzato i rifiuti verso un sito finale del quale non ha appurato in via diretta e doverosa la esatta collocazione e strutturazione legale ai fini del decreto numero 22/97. Questa prassi fa parte del suo onere primario di garantire il corretto smaltimento o recupero finale dei rifiuti.

D'altra parte tutte le grandi recenti inchieste in materia di trasporto/trasporto/traffico illecito di rifiuti – anche con ordini di custodia cautelare – hanno ipotizzato non solo il concorso nella filiera produttore/trasportatore/gestore del sito finale ma, nei casi più gravi, l'associazione per delinquere tra tali soggetti.



Ma anche nelle illegalità "ordinarie" il concorso è riconosciuto dalla prassi giurisprudenziale. Si veda, ad esempio: "Il produttore-detentore di rifiuti speciali non pericolosi, qualora non provveda all'autosmaltimento o al conferimento dei rifiuti a soggetti che gestiscono il pubblico servizio, può, ex art.10 D.L.G. n.22 del 1997, consegnarli ad altri soggetti ma, in tal caso, ha l'obbligo di controllare che si tratti di soggetti autorizzati alle attività di recupero o smaltimento; ove, per contro, tale doverosa verifica sia omessa, il produttore-detentore risponde a titolo di concorso con il soggetto qualificato (nella specie smaltitore), nella commissione del reato di cui all'art. 51, comma 1, D.L.G. n.22 del 1997(attività di gestione non autorizzata)." (Cass. pen., sez. III, 17-04-2003 (19-02-2003), n. 16016 - Pres. Toriello F - Rel. Squassoni C - Battaglino - P.M. (conf.) Siniscalchi)

E' necessario per il produttore/detentore di conseguenza accertarsi della regolarità dell'iscrizione all'Albo del trasportatore?

Si. Secondo gli elementari principi della prudenza e diligenza che esonerano dalla colpa rilevante ai fini sanzionatori e secondo principio generale, desunto dalla normativa comunitaria, secondo cui tutti coloro che hanno a che fare con un rifiuto rispondono solidalmente del suo corretto smaltimento, appare logico che il produttore dei rifiuti è responsabile dello smaltimento degli stessi e pertanto non può consegnarli a chicchessia senza accertarsi previamente che si tratti di una ditta iscritta all'Albo, poiché solo l'iscrizione fa presumere che la ditta si attenga a regolari procedure di smaltimento e consente il controllo della P.A. sulla destinazione dei rifiuti stessi attraverso i registri di carico e scarico e gli altri adempimenti richiesti dalla legge. Pertanto, se si affidano i rifiuti a terzi per il trasporto e lo smaltimento, occorre accertarsi della esistenza dei requisiti formali del soggetto terzo incaricato. Dunque per evitare una "colpa inescusabile" va sottolineato che il produttore e il detentore dei rifiuti che consegnino tali materiali ad altri soggetti per il trasporto, devono esercitare la massima prudenza e diligenza nell'accertare il possesso delle abilitazioni necessarie e le qualità professionali del trasportatore.

Ovviamente tale obbligo incombe a chiunque venga comunque in possesso dei rifiuti. E l'obbligo di accertare che lo smaltimento avvenga a norma di legge incombe su tutti i soggetti che, nel corso delle varie fasi, acquistano la disponibilità dei rifiuti: produttore, raccogliitore, detentore e trasportatore. Ciascuno di costoro deve accertare anche il soggetto a cui consegna successivamente i rifiuti sia in possesso della necessaria abilitazione e se non compie tale accertamento, è responsabile (quanto meno) a titolo di colpa per negligenza.

Va sottolineato che il D.Lgs n; 22 del 1997 ha pienamente recepito nell'art. 2, comma 3, il principio di corresponsabilizzazione generale, ed anzi lo ha anche maggiormente articolato nell'articolo 10, commi 2 e 3. Va sottolineato che l'ampiezza del principio di corresponsabilizzazione delineato dall'art. 2, comma 3, impone che il conferente si accerti, comunque non solo della legittimazione formale del trasportatore e del primo consegnatario (es: un centro di stoccaggio) ma anche di quella del destinatario finale dei suoi rifiuti.



Dunque, in caso di conferimento di rifiuti a terzi (diversi dal servizio pubblico), il produttore o il detentore dei rifiuti ha l'obbligo di accertarsi che chi li riceve sia regolarmente autorizzato (ovviamente per quel tipo di rifiuti); altrimenti, in caso di smaltimento o recupero senza autorizzazione (o iscrizione), si applicheranno le sanzioni dell'art. 51 non solo all'autore materiale dell'illecito ma anche, per concorso, al soggetto che gli abbia consegnato i rifiuti per lo smaltimento o per il recupero senza alcuna verifica sul possesso della prescritta autorizzazione (o iscrizione) in capo al destinatario.

Il detentore/produttore è titolare anche del diritto di accesso ai documenti amministrativi che attestano le autorizzazioni e comunicazioni allo smaltimento o recupero del destinatario finale?

L'art. 10, 3° comma esclude la responsabilità del detentore in caso di conferimento a soggetti autorizzati alle attività di recupero e smaltimento, sempre che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'art. 15 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario.

Proprio a fronte di tale onere del detentore dei rifiuti di conferire i rifiuti a soggetti in regola con le procedure amministrative che disciplinano l'esercizio delle attività di smaltimento o recupero, può accadere che egli chieda, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della legge 8 agosto 1990 n. 241, alla pubblica amministrazione competente di prendere visione o estrarre copia delle comunicazioni di inizio di attività o delle autorizzazioni rilasciate al destinatario del carico di rifiuti.

Non ostacola l'esercizio del diritto di accesso l'eventuale diritto alla privacy del titolare dell'autorizzazione, poiché la lett. d) dell'art. 24 della legge 241/90 opera già un bilanciamento tra riservatezza e trasparenza, ritenendo prevalente il diritto di accesso, nei casi in cui la conoscenza sia necessaria per curare o difendere interessi giuridici, sia in sede giudiziale che stragiudiziale

La denuncia alla provincia per la mancata ricezione della quarta copia del formulario e' competenza dell'ufficio ambiente o della polizia provinciale?

L'omessa ricezione della quarta copia del formulario di identificazione dei rifiuti va denunciata immediatamente allo scadere del terzo mese di tolleranza da parte del produttore dei rifiuti medesimi che ha operato la spedizione presso gli uffici della Provincia. Ma questa denuncia è competenza degli uffici ambiente della provincia o della polizia provinciale?

Questo interrogativo è relativo ad un relevantissimo problema nel campo dei trasporti e dei traffici illeciti dei rifiuti e rappresenta spesso potenzialmente un punto di snodo essenziale per l'accertamento di reati anche gravissimi in questo settore. Dunque, non si tratta di una questione meramente formale e di gestione di competenze interne alle amministrazioni pubbliche, ma di una procedura essenziale con forti risvolti penalmente rilevanti che, a nostro avviso, trova radice di disciplina nel codice di procedura penale.

Se il ciclo del rifiuto nel sistema di trasporto si è concluso in modo regolare e legale, la quarta copia del formulario di identificazione, debitamente e regolarmente controfirmata dal titolare del sito finale dedicato ove il rifiuto è giunto, deve tornare al mittente e cioè al produttore che ha attivato la spedizione del rifiuto verso il sito medesimo mediante un trasportatore. Se tale copia torna regolarmente al produttore il viaggio è giunto a buon fine.



Diritto all'ambiente®

www.dirittoambiente.com

corsi & formazione

Ma se la quarta copia non viene restituita e comunque non viene ricevuta dal soggetto che ha attivato la spedizione del rifiuto, e cioè il produttore/mittente, quest'ultimo, allo scadere del termine della mora di tolleranza, e cioè nella regola dopo tre mesi dalla spedizione, è obbligato a segnalare la mancata ricezione alla provincia.

Molti sottovalutano questa segnalazione e ritengono che si tratti di un mero adempimento formale/burocratico, senza nessuna reale importanza. Avalla questa ingiustificata considerazione il fatto che l'omessa segnalazione da parte del produttore e l'omessa spedizione da parte del trasportatore non sono sanzionate espressamente nel decreto n. 22/97. Da ciò si trae la deduzione che l'adempimento in questione è talmente banale e irrilevante al punto che non è neppure sanzionato in caso di non ottemperanza.

Questa convinzione, molto diffusa, è del tutto palesemente errata e paradossalmente proprio il fatto che il decreto Ronchi non prevede sanzione per le relative omissioni, conferma che siamo ormai al limite estremo della disciplina del decreto medesimo e stiamo entrando nel codice di procedura penale.

Vediamo infatti che quella che comunemente viene ritenuta una banale e trascurabile segnalazione alla provincia è in realtà una vera e propria denuncia potenziale per un ipotetico caso di smaltimento illegale di rifiuti (ed è indifferente se si tratta di rifiuti non pericolosi o pericolosi ai fini del reato - comunque sussistente - di smaltimento illegale e/o traffico illecito e/o altro). Infatti, quello che va a segnalare il produttore non è una mera irregolarità formale ma un fatto che potrebbe essere profondamente sostanziale: un carico di rifiuti da lui spedito verso una precisa destinazione dedicata a riceverlo è invece forse scomparso ed ha comunque preso una direzione ed un destino diverso. E se si tratta di rifiuti pericolosi il fatto acquista maggiore gravità. In realtà è proprio questa la finalità per la quale la norma impone la denuncia.

Certamente si può trattare (e si tratta nella maggior parte dei casi) di una mera irregolarità nella spedizione pratica e formale della quarta copia dal trasportatore verso il produttore. E dunque l'accertamento si esaurisce in questa primissima fase giacché si accerterà comunque di volta in volta che al di là della mancata osservanza di quest'ultimo adempimento il viaggio del rifiuto si era concluso in modo regolare e secondo la dinamica preventivata.

Ma all'atto della mancata ricezione della quarta copia questa eventualità non si può dare per scontata e si può ipotizzare qualcosa di ben di peggio e cioè che alla mancata spedizione della quarta copia di conferma corrisponda la sparizione del rifiuto o comunque una sua destinazione aliena rispetto al preventivato. In molti casi i rifiuti partono e non arrivano. In altri partono secondo certe modalità e attraverso prassi di sofisticate illegalità vengono deviati o dirottati ed arrivano altrove o giungono modificati formalmente. In altri casi ancora, cambiano i soggetti attivi e non di rado spariscono proprio del tutto. Si può trattare di un singolo episodio isolato ma ci può anche trovare di fronte ad un anello di una catena molto più complessa che costituisce un traffico vero e proprio.

Dunque, a fronte di una denuncia per mancata ricezione della quarta copia del formulario le eventualità possono essere molteplici e se queste segnalazioni sono ripetute e/o reiterate da uno o più soggetti mittenti, il fumus del reato comincia ad essere apprezzabile.

Consegue dunque, in via logica, che non potendo sapere o ipotizzare di fronte a quale situazione ci si trova all'atto della ricezione della denuncia, il soggetto che riceve la medesima non può certo introitarla in un modesto e lento meccanismo di accertamenti burocratici-amministrativi, ma è necessario attivare comunque un accertamento immediato di polizia giudiziaria. Una indagine che vada comunque ad appurare perché questa quarta copia non è stata doverosamente trasmessa al produttore mittente.



E se il fatto risulti soltanto formale, sarà comunque necessario approfondire presso la sede del trasportatore eventuali altri episodi simili che denotino eventualmente una sistematicità di tali omissioni; fatto che giustificerebbe certamente accertamenti più approfonditi su tutto il sistema gestionale dell'azienda.

Ma se in sede di controllo di polizia si verifica che la quarta copia non è stata inoltrata perché il ciclo del viaggio del rifiuto non si è affatto concluso nelle modalità indicate all'atto della partenza, deve scattare immediatamente una urgente ed articolata indagine di polizia giudiziaria per ripercorrere in senso antiorario tutto il viaggio medesimo, sia nella parte non realizzata che in quella realmente attuata, per appurare che fine hanno fatto i rifiuti.

In alcune ipotesi questo potrebbe essere il primo tassello investigativo per generare un effetto domino di indagine su altri casi simili da appurare nelle varie sedi aziendali dei trasportatori e dei siti finali per accertare non un solo trasporto irregolare ma una serie di viaggi illegali. Da qui nasce potenzialmente un'inchiesta sul traffico dei rifiuti.

Come appare evidente, la materia è delicata e complessa. Va ancora una volta sottolineato che i rifiuti scompaiono durante i viaggi. E dunque la denuncia per la mancata ricezione di una conferma della giusta fine di un viaggio di rifiuto incide su un terreno di primaria ed assoluta importanza nel contesto della illegalità in materia di smaltimento di rifiuti. Di conseguenza, non può essere sottovalutata e deregolamentata al pari di un modesto e trascurabile onere di adempimento amministrativo.

A chi spetta dunque la competenza per la relativa procedura?

Il ruolo della polizia provinciale nel sistema di denuncia per la mancata ricezione della quarta copia del formulario di identificazione

Seguendo la filiera dei meccanismi sopra esposti, riteniamo logico che stiamo entrando dunque non in un adempimento amministrativo ma in una regola di procedura penale. Se una legge speciale (decreto n. 22/97) obbliga un soggetto a segnalare ad un ente pubblico un fatto che verosimilmente può sottintendere l'esistenza di un reato, questa è una denuncia che deve, in via logica prima ancora che procedurale, entrare subito nelle mani di un organo abilitato ad eseguire indagini di polizia giudiziaria. Riteniamo che nell'ambito della provincia l'organo in questione è da identificarsi nella polizia provinciale che, peraltro, ha indubbiamente competenza istituzionale anche e soprattutto per indagini nel campo dei rifiuti.

Sarebbe illogico che la norma avesse previsto questa denuncia che va ad incidere su un settore così grave e delicato per riservarla ad un organo amministrativo per un accertamento di tipo, appunto, amministrativo.

Dunque, riteniamo che il destinatario naturale di tali segnalazioni sia la polizia provinciale e che chiunque, ricevuta la segnalazione in questione, non provveda immediatamente a far sì che vengano attivate le indagini conseguenti, non segue lo spirito procedurale posto alla base di questa norma. Nell'ipotesi in cui dopo una segnalazione di tal genere che, in ipotesi del tutto teorica, sia rimasta ferma in un ufficio amministrativo o comunque, sempre in via teorica, avesse seguito un rallentato iter meramente amministrativo (con accertamenti magari limitati a verifiche via fax o in via indiretta o in mano ad organi non direttamente operativi che si limitano a ritualità formali/amministrative rallentate) dovesse emergere per autonome indagini esterne un evento illegale di trasporto, traffico, smaltimento o altre attività illecite penalmente, riteniamo logico che la mancata attivazione della fase procedurale successiva alla ricezione della segnalazione in questione, a nostro avviso potrebbe essere identificata come forte omissione (anche secondo i casi eventualmente penalmente rilevanti) a carico di chi comunque non ha dato sfogo operativo alla segnalazione stessa e dunque consentito di attivare in tempo utile le indagini conseguenti.



Ove la provincia non disponga di un proprio organo di polizia giudiziaria, questo non esime a nostro avviso certo l'amministrazione in questione dall'attivare le procedure investigative che devono necessariamente seguire ogni denuncia per mancata ricezione della quarta copia del formulario. In tal caso riteniamo doveroso inoltrare immediatamente la segnalazione ad un organo di polizia giudiziaria esterno alla medesima provincia, affinché vengano attivate tutte le necessarie verifiche di polizia del caso.

E si spiega dunque, a questo punto, perché il decreto n. 22/97 non prevede sanzioni per queste omesse trasmissioni: le sanzioni, se scaturisce un reato di trasporto/traffico/smaltimento illecito, sono di forte e specifica rilevanza penale. Nessuno resterà escluso dal concorso per dolo o dalla cooperazione colposa nei reati laddove abbia, nella ipotesi minima, omesso di segnalare immediatamente all'autorità competente il fatto inibendo o comunque ritardando le indagini di polizia giudiziaria e quindi agevolando i reati posti in essere dai terzi (salvo naturalmente le ipotesi di concorso diretto nelle quali le omesse trasmissioni sono speculari e sinergiche alla organizzazione dolosa plurisoggettiva dei soggetti agenti che certamente si auto esonerano dal denunciare ad un organo di polizia giudiziaria i meccanismi della propria attività criminale).

Riteniamo dunque che il problema della gestione interna alle province delle segnalazioni/denunce di mancata ricezione della quarta copia del formulario sia un fatto di primaria importanza nel contesto anche delle dilaganti illegalità del settore dei rifiuti entro le quali le ultime clamorose inchieste hanno dimostrato che i traffici illeciti avvengono comunque entro il sistema dei trasporti. Dunque, questa segnalazione/denuncia che il decreto Ronchi prevede come apice estremo nel sistema di cautela adottato nel settore dei trasporti, riteniamo che debba essere letto e condiviso alla luce del codice di procedura penale, sotto ogni aspetto, sia esso attivo che passivo, da parte di tutti gli organi interessati.

L'INTERMEDIARIO NEL TRASPORTO DEI RIFIUTI

16.1 Le due diverse figure dell'intermediario nella disciplina del decreto 22/97

Il sistema di gestione in generale e la prassi del trasporto in particolare vedono molto spesso attiva la figura dell'intermediario, che spesso assume ruoli diversificati ed è oggetto di distorte interpretazioni sulla esatta configurazione giuridica.

In realtà gli equivoci scaturiscono dal fatto che nel contesto del decreto 22/97 esistono due possibili diverse ipotesi di figure dell'intermediario, ben distinte fra loro e con adempimenti formali differenti.

Vediamo infatti che l'art.11 - punto 3 recita: «Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, compresi i commercianti e gli intermediari di rifiuti, ovvero svolge le operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti (... omissis...) sono tenuti a comunicare annualmente con le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività.»

L'art. 12 (registri di carico e scarico) prevede che «i soggetti di cui all'articolo 11, comma 3, hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico, con fogli numerati e vidimati dall'Ufficio del registro, su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto. Le annotazioni devono essere effettuate: (...) c) per i commercianti e gli intermediari almeno entro una settimana dalla effettuazione della transazione relativa (...)».



Ancora l'art. 12 (registri di carico e scarico) prevede che «i registri sono tenuti presso ogni impianto di produzione, di stoccaggio, di recupero e di smaltimento di rifiuti nonché presso la sede delle imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto, e presso la sede dei commercianti e degli intermediari. I registri integrati con i formulari relativi al trasporto dei rifiuti sono conservati per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione (...)».

Va sottolineato che nella formulazione originaria del Decreto era riportata la frase «intermediari che hanno la detenzione dei rifiuti». Con la prima novella sul decreto-base l'inciso «che hanno la detenzione dei rifiuti» è stato soppresso.

Il modello uniforme di registro di carico e scarico (approvato con il decreto 1° aprile 1998, n. 148 ed entrato in vigore il 13 giugno 1998) ai fini dell'adempimento dell'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico il decreto distingue gli operatori nelle due categorie generali dei detentori e dei soggetti che svolgono attività di gestione dei rifiuti senza avere mai la materiale detenzione degli stessi. Nella prima categoria rientrano i produttori di rifiuti, i soggetti che effettuano attività di recupero, smaltimento, raccolta trasporto di rifiuti nonché gli intermediari ed i commercianti di rifiuti che hanno anche la detenzione dei rifiuti oggetto della loro attività. Il modello di registro di carico e scarico che questi soggetti devono tenere è riportato nell'allegato «A» al decreto 148/98. Alla seconda categoria di operatori economici appartengono, invece, solo gli intermediari ed i commercianti che non hanno mai la materiale disponibilità del rifiuto oggetto della loro attività. Il modello di registro che deve essere tenuto da tali soggetti è riportato nell'allegato «B» al decreto in esame.

Ecco dunque che **sono previste due differenti figure di intermediario: una che ha la materiale detenzione dei rifiuti, l'altra che non ha mai tale disponibilità materiale.**

Il problema reale, in sede di attività illecite, è che la seconda figura è spesso utilizzata per mascherare la prima e cioè quella realmente attiva nel sistema di gestione diretta dei rifiuti.

L'intermediario che non ha la disponibilità materiale dei rifiuti

Lo schema del decreto 22/97 ipotizza quindi l'esistenza e l'operato di un intermediario che agisce senza detenere materialmente i rifiuti. E quindi di fatto senza entrare in diretto contatto con gli stessi. La sua è una posizione, per così dire, "virtuale" nel contesto del sistema della gestione. Virtuale e, per la verità, poco realistica giacché non si intuisce il ruolo e la funzione ufficialmente prevista dalla normativa sui rifiuti per una figura che è praticamente un'agenzia di contatti, una specie di "sensale" dai connotati particolari.

Egli, dunque, teoricamente senza entrare né direttamente né indirettamente nel meccanismo di gestione dei rifiuti, si limita a mettere in contatto il detentore, il trasportatore e il gestore del sito finale (che non si conoscono tra loro). Questi ultimi, tuttavia, restano sottoposti agli obblighi del decreto, ciascuno per il proprio ruolo e funzioni.

L'intermediario che ha la disponibilità materiale dei rifiuti ed opera anche la gestione diretta

Il decreto, poi, prevede la figura di un diverso intermediario, più rilevante (e più realistico) di quello sopra ipotizzato, il quale, oltre ad esercitare la funzione di contatto tra soggetti terzi, entra ed agisce direttamente nel meccanismo della gestione dei rifiuti perché possiede direttamente i mezzi ed opera dunque anche il trasporto disponendo di mezzi in proprio, che pone a disposizione del titolare dell'impresa conferente.



Così tale intermediario non limita la sua funzione alla mera azione di contatto tra le parti, restando estraneo al sistema gestionale, ma, oltre alla funzione terza di contatto, esercita poi un'attività che diventa principale e prevalente e cioè anche e soprattutto quella di trasportatore.

In tal caso **l'attività di trasporto non può essere certo a livello normativo surrogata e assorbita dall'attività di intermediazione** ma deve seguire i parametri ordinari di regola dettati dal decreto 22/97 per ogni e qualsiasi tipo di trasporto.

Dunque tale intermediario, dopo aver svolto l'attività di avvio dei contatti, quando materialmente passa ad operare il trasporto con i mezzi, soggiace (e non potrebbe essere altrimenti) agli ordinari adempimenti previsti per il trasportatore (in primo luogo l'obbligo della redazione e conservazione del formulario di identificazione dei rifiuti).

Questo nel caso in cui la titolarità dei mezzi e dunque l'azione di trasporto sia ufficialmente ricollegabile all'intermediario che, in sostanza, così svolge semplicemente due ruoli concomitanti.

Sussiste poi una terza, e forse più reale ipotesi, che vuole l'intermediario come soggetto attivo nel trasporto ma anche nella gestione finale dei rifiuti (smaltimento e recupero). In tal caso non si tratta solo di un intermediario, ma di un soggetto che svolge tre ruoli diversi e ben distinti anche e soprattutto a livello disciplinatorio, autorizzatorio e sanzionatorio: l'intermediazione, il trasporto e lo smaltimento/recupero finale (oltre che gli eventuali stoccaggi intermedi).

E' logico che **ciascuna di queste fasi ed attività è caratterizzata da una distinta ed autonoma figura giuridica, con connessa autorizzazione e caratterizzazione propria**, seppur ricollegata ogni volta alla stessa persona fisica. Non si può dunque pretendere di ricomprendere, praticamente estinguendole, tutte le varie attività di trasporto/gestione entro il generico ruolo di intermediario. Si tratta invece di un complesso ed articolato "gestore polivalente" che esercita "anche" la funzione di intermediario.

Gli aspetti illeciti dei falsi intermediari

Se colui che si presenta come intermediario svolge la sua attività in modo diretto anche con i mezzi di trasporto e con la gestione dei siti finali, senza essersi posto in regola formale e sostanziale con le diverse figure giuridiche connesse a tali diversi ruoli, gli illeciti sono palesi e facilmente documentabili. Sottolineamo ancora una volta che la pretesa di legalizzare il trasporto e la gestione finale con la sola e semplice figura dell'intermediazione è illogica prima che illegale. E dunque tali attività sono totalmente scoperte a livello autorizzazione ed esposte in pieno all'ordinario regime sanzionatorio.

Ove invece l'intermediario opera con i mezzi di trasporto e con le attività di smaltimento/recupero in modo mascherato con figure di facciata (e cioè titolarità dei mezzi di trasporto e dei siti di gestione sia formalmente ricollegabile a terzo estraneo, verosimilmente soggetto di prestanome), resta il fatto che il titolare dei mezzi e dei siti assume a proprio carico in toto a livello formale ed ufficiale l'azione di trasporto e di smaltimento/recupero e quindi deve soggiacere alle ordinarie procedure conseguenti e, tra queste, naturalmente, il regime del formulario e dei registri di carico e scarico.

Gli inadempimenti saranno formalmente a suo carico a livello sanzionatorio.



Si tratta in tal caso del **falso intermediario che non svolge affatto soltanto l'apparente e secondaria funzione di avvio dei contatti tra soggetti terzi ma gestisce illegalmente in via occulta sia l'attività di trasporto che l'attività di smaltimento/recupero finale.**

In tale ipotesi egli, dietro la funzione che viene presentata come preliminare ed assorbente di intermediario, sottintende poi e svolge di fatto due attività prioritarie che sono quella di trasportatore e quella di smaltitore e/o titolare di opera di recupero finale.

È sottinteso che il meccanismo delle figure/prestanome deve essere appurato e smascherato dall'organo di vigilanza cosicché ricollegando la forma alla realtà, e cioè creando anche in via logico-induttiva il nesso causale ed operativo tra falso intermediario e gestione mascherata dei mezzi di trasporto e di smaltimento/rifiuto finale, sarà possibile coinvolgere anche il falso intermediario stesso a livello sostanziale nelle violazioni connesse all'attività di trasporto e smaltimento/recupero finale.

I siti intermedi illegali dei falsi intermediari

I falsi intermediari esaminati nel punto precedente di soliti operano anche e soprattutto attraverso siti intermedi di sosta e smistamento dei rifiuti ritirati presso le aziende; aree di loro proprietà o intestate a figure di facciata, per poi veicolare i rifiuti in modo più organizzato verso le destinazioni finali fraudolente.

Richiamiamo in questo contesto quanto già esposto nel precedente paragrafo sul trasporto in ordine ai siti intermedi di "staccaggio" e "deposito temporaneo extraaziendale" in quanto i relativi concetti valgono anche per il caso in esame.

In tali casi non si tratta più di un "intermediazione" ma di una vera attività di più vasta "gestione" dei rifiuti in senso lato.

Anche nel presente caso, quello che viene indicato dunque come sito intermedio è già destinazione finale primaria di tale trasporto e deve essere assistita da tutti gli adempimenti di rito, tra cui ancora il formulario ed i registri (in tal modo il far scomparire i rifiuti è attività molto meno agevole). In altre parole il «sito intermedio» non è affatto intermedio ma è un primo impianto di destinazione di quello che è di fatto e formalmente un trasporto/gestione di rifiuti fuori del ciclo aziendale ad opera di un falso intermediario che opera come "gestore polivalente" occulto.

IL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI - LE "ATTIVITA' ORGANIZZATIVE" PER IL TRAFFICO

La previsione del traffico nell'art. 53 del decreto 22/97

L'art. 53 disciplina il traffico illecito dei rifiuti e prevede che chiunque effettua spedizioni di rifiuti espressamente previsti dalla norma stessa, in relazione al regolamento CEE n. 259/1993, integra il «traffico illecito» ed è punito con una sanzione penale, aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.



Diritto all'ambiente®

www.dirittoambiente.com

corsi & formazione

Trattasi di concetto molto importante in quanto per la prima volta nel nostro ordinamento, rispetto alle generiche previsioni adottate dal D.P.R. n. 915/1982, dopo aver disciplinato il generale trasporto dei rifiuti, la norma va a sottospecificare ed espressamente disciplinare un aspetto specifico del trasporto stesso che è costituito appunto dal traffico in senso stretto dei rifiuti stessi (naturalmente con carattere internazionale).

Detto traffico illecito è concretizzato allorquando sono integrati i presupposti di fatto e di diritto previsti dall'art. 26 del citato regolamento CEE.

È agevole argomentare che tale traffico illecito corrisponde sostanzialmente alle attività di gestione criminale dei rifiuti operate con elementi caratterizzanti diversi, e certamente più impegnativi, rispetto al trasporto dei rifiuti previsto dall'art. 15 rispetto al quale, oltre al carattere internazionale, il traffico disciplinato dal citato art. 53 rappresenta un *quid pluris* e certamente pretende caratteristiche oggettive e soggettive di maggiore gravità e un substrato organizzativo di più rilevante spessore.

In particolare, appare logico che per aversi un vero e proprio traffico è necessario l'accertamento di un elemento minimale, costituito da una sistematicità operativa e da una organizzazione stabile (o quanto meno seria e duratura nella sua struttura e portata) oltre che dalla specifica destinazione.

Appare logico che detto articolo può ricomprendere anche attività gestite dall'ecomafia.

Vogliamo, dunque, evidenziare che a nostro avviso in caso di spedizione attraverso traffico illecito possono entrare in concorso le norme specifiche: il qui esaminato art. 53, ma anche il precedente art. 52, terzo comma (prima parte, seconda ipotesi), laddove – come appena accennato – punisce chi durante il trasporto di rifiuti pericolosi indica dati incompleti o inesatti sul formulario con la sanzione ex art. 483 c.p.

Infatti, da un lato va rilevato che il concetto più globale di traffico non esclude certo il concorso con eventuali norme previste per il trasporto, perché certamente nel concetto di traffico a maggior ragione vanno ricomprese ed assorbite tutte le fattispecie minori concernenti il trasporto; e dall'altro lato è realistico immaginare che chi esegue un traffico illecito con spedizione di rifiuti in modo sistematico, esercita detta attività in modo organizzato con redazione di documenti falsificati in modo idoneo per cercare di superare gli ostacoli dei controlli.

In tal caso non si tratta certo di soggetti che operano improvvisate violazioni alla norma (come coloro che, in caso antitetico, possono rientrare nella sub-previsione di cui all'art. 52, quarto comma – prima ipotesi – con sanzione amministrativa) ma colui che gestisce un traffico illecito di rifiuti con spedizioni sistematiche per forza di cose sarà costretto anche a una falsificazione (magari sofisticata e sistematica) dei formulari. Dunque, detta redazione di dati incompleti o inesatti (a maggior ragione del tutto falsi) va automaticamente ad integrare parallelamente anche la previsione dell'art. 52, terzo comma (prima parte, seconda ipotesi).

Inoltre, è ovvio che chi gestisce un traffico simile facilmente predispone, per eludere i controlli, certificati di analisi di rifiuti con false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e fa poi uso dello stesso certificato falso durante il trasporto; in tal caso sarà integrato, sempre in parallelo, anche lo specifico reato previsto dall'art. 52, terzo comma – seconda parte (che rinvia sempre come pena all'art. 483 c.p.).



Va infine rilevato che l'art. 53 nel secondo comma prevede, e questo appare molto opportuno, che sia nella sentenza di condanna sia nella sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p. per le contravvenzioni relative sia al traffico sia al trasporto illecito dei rifiuti consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto. Richiamiamo sul punto le argomentazioni esposte nel paragrafo precedente, limitandoci qui a rilevare viene di fatto (seppur indirettamente) reso praticamente obbligatorio il sequestro del mezzo di trasporto da parte degli organi di polizia e di vigilanza al momento dell'accertamento dei fatti-reato previsti dal concetto di traffico.

Le "attività organizzative per il traffico illecito di rifiuti"

L'art. 53/bis del decreto n. 22/97 prevede il reato di "attività organizzative per il traffico illecito di rifiuti" stabilendo che "chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni."

Una ipotesi specifica aggravata (con la reclusione da tre a otto anni) è inoltre prevista "se si tratta di rifiuti ad alta radioattività".

La previsione si inserisce nel programma di contrasto alle attività illegali nel settore della gestione dei rifiuti. Apporta dunque specifici elementi previsionali ma soprattutto procedurali per tutte quelle attività che riguardano le grandi attività illecite, verosimilmente collegate alla criminalità organizzata.

Va sottolineato che il reato previsto è un delitto, e dunque nel complesso molto più grave di tutti gli altri reati contravvenzione previsti nel decreto n. 22/97.

Viene previsto che "alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-bis e 32-ter del codice penale, con la limitazione di cui all'articolo 33 del medesimo codice".

Si tratta, in pratica, della interdizione dai pubblici uffici, interdizione da professioni ed arti, interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

"Ed ancora che "il giudice, con la sentenza o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente, e può subordinare ove possibile la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente."

Certamente si tratta di una norma interessante, ma deve essere letta come evoluzione piuttosto deludente se considerato l'esito finale di quel complesso ed importante pacchetto di "delitti ambientali" proposti per arginare il fenomeno dell'ecomafia dopo ampio e complesso lavoro in particolare della Commissione Ecomafia del Ministero dell'Ambiente (della quale lo scrivente autore ha fatto parte come membro coordinatore della Sottocommissione strategico-operativa). Infatti, la proposta della Commissione era molto articolata e prevedeva una serie di articoli da inserire nel codice penale con un titolo specifico nuovo inerente i delitti contro l'ambiente. Ma l'evoluzione parlamentare ha in pratica ridotto tutta la proposta normativa a questa sola formulazione peraltro inserita nel decreto rifiuti e non nel codice penale. Una norma che certamente può essere utilmente sfruttata stante la sua formulazione ma che non è certo esaustiva rispetto a quanto si poteva ben meglio prevedere ed approvare.



Le attività fraudolente per dissimulare gli smaltimenti illeciti - La "triangolazione" con il "giro bolla"

Il reato di cui all'art. 53/bis (appunto residuale rispetto al ben più articolato pacchetto predisposto dalla "Commissione Ecomafia" del Ministero dell'Ambiente) tende ad affrontare il sistema, appunto organizzato ed affatto disarticolato, di persone, mezzi e strutture finalizzato in via **preordinata e continuativa a dissimulare gli smaltimenti illeciti** con il paravento di operazioni formalmente legali.

Una delle principali operazioni di tal genere è la cosiddetta **"ripulitura" formale** dei rifiuti (un po' come si verifica per la "ripulitura" del denaro sporco...). In pratica, si organizzano (si sottolinea: si organizzano, non si improvvisano) una serie di trasporti articolati a livello nazionale con una serie di passaggi intermedi che servono per far passare i rifiuti sotto altri codici aventi un costo di lavorazione sempre più basso e certamente più conveniente e redditizio rispetto ai rifiuti pericolosi. Una vera e propria declassificazione che avviene a piccoli passi. Alla fine il paradosso è che i rifiuti, così "ripuliti" come codici, vengono smaltiti illegalmente ma formalmente in modo perfettamente legale!

Il metodo più semplice (ma più grossolano) è quello posto in essere già in fase iniziale di spedizione dal produttore che ricorre a certificazioni false per avallare l'emissione di documenti (formulario) con indicazioni di identificazione altrettanto false sulla natura dei rifiuti. Il fraudolento concetto interpretativo del "peso a destino", che pretende addirittura di lasciare in bianco il "campo" del peso nel formulario per la compilazione una volta giunti al sito di destinazione finale (!), completa spesso il quadro. In pratica, i rifiuti viaggiano con documenti virtuali (per il "peso a destino" rinviamo al paragrafo specifico del presente volume che affronta il tema in modo dettagliato).

Ma i sistemi più sofisticati (e che proprio per questo denunciano già strutturalmente un'attività organizzata e non improvvisata) sono quelli relativi **alla "triangolazione" con il sistema del "giro bolla"**. In pratica, i rifiuti viaggiano a livello cartaceo e documentale da un sito di stoccaggio ad altro sito di stoccaggio, ubicati magari in regioni diverse, e presso ogni sito "perdono" un po' delle caratteristiche di codice identificativo e, per così dire, "dimagriscono" come peso formale e di pericolosità. La tipologia viene dunque di volta in volta resa meno impegnativa aggirando così le norme statali e/o regionali e per ovviare alle prescrizioni autorizzative dell'impianto a cui il rifiuto è destinato (che altrimenti non sarebbe ricevibile perché magari detto impianto è solo dedicato al recupero in senso stretto oppure può smaltire solo determinate categorie di rifiuti e non altre, tra cui quella in arrivo...). Per chiarezza: il rifiuto materialmente e fisicamente resta identico; la mutazione avviene solo sulla carta, perché i vari filtri di "ripulitura" concentrati negli "stoccaggi intermerdi" fittizi ogni volta lo declassificano con operazioni fittizie (e non attuate realmente) fino a trasformarlo (ma solo e sempre sulla carta) come un rifiuto adatto e compatibile con il sito di destinazione.

In pratica, il rifiuto spedito dal produttore con un determinato codice, viene "caricato" dal centro di stoccaggio fittizio ed annotato sul registro di carico e scarico; in un secondo momento, lo stesso centro lo spedisce di nuovo con nuova documentazione e con codice "declassificato" attestando un trattamento in realtà mai avvenuto. Questa operazione può essere ripetuta diverse volte fino a quando, gradualmente, il rifiuto assume il codice idoneo per un sito finale prefissato.



Diritto all'ambiente®

www.dirittoambiente.com

corsi & formazione

Quest'ultimo, dunque, riceve e tratta di fatto un rifiuto che non poteva ricevere ma tutto avviene in modo solare e legale perché i documenti sono stati adeguati lungo il percorso con tali operazioni. Operazioni che, poi, si pretende essere state effettuate da un semplice "trasportatore" (e cioè un "vettore"). Si tratta, invece, come appare evidente, di un vero e proprio "gestore polivalente". Ma su questo punto specifico rinviamo al paragrafo che affronta il tema nel dettaglio.

Ma i due sistemi sopra descritti molto spesso interagiscono e diventano alla fine una sola prassi che utilizza ambedue le metodiche, giacché si tende a simulare formalmente l'avvenuto smaltimento o recupero (spesso ciò è necessario per adattare il rifiuto alle iscrizioni di cui è in possesso il "trasportatore" (che in realtà non è tale ma è un "gestore").

Quest'ultimo sistema è ancora più disastroso come conseguenze, perché presuppone che i rifiuti, in realtà mai arrivati presso il sito finale, sono stati smaltiti illegalmente in modo occulto e praticamente "fatti sparire" sottoterra, in mare, in fognatura etc... Il costo è dunque zero ed i vantaggi a livello di lucro smodati. In tale ipotesi non si tratta di "ripulire" i rifiuti formalmente per farli giungere "legalmente" presso un sito non adatto, ma di non farli giungere affatto presso alcun centro. Il viaggio qui è veramente e totalmente "virtuale" e solo sulla carta, cosicché le copie del formulario vengono compilate in modo fittizio da un compiacente titolare di sito di destinazione e la forma documentale per i controlli è sempre salva.

Tutte queste (ed altre) operazioni hanno in comune due particolari essenziali: una **organizzazione di fondo** (altrimenti non sarebbero ipotizzabili a livello pratico) dove tutti i soggetti attivi sono complici e nessuno è parte lesa, e lo sforzo di **presentare l'attività posta in essere come formalmente lecita a livello documentale** con costi superiori a quelli realmente maturati. Le **false fatturazioni** sono dunque fisiologiche in tali sistemi, giacché è necessario riequilibrare la differenza in più solo formalmente dovuta; e dunque il produttore (o soggetto di facciata e copertura in sua vece) deve emettere nei confronti del titolare del sito finale di destinazione fittizia false fatturazioni per operazioni inesistenti per compensare la pregressa e inversa fatturazione per le operazioni finali - smaltimento/recupero - che di fatto non sono mai state realizzate.

Ma, lo abbiamo già accennato, tutto questo non si improvvisa. E servono persone, mezzi, luoghi, strutture, appoggi, ed anche "consulenti" esperti in grado di trovare i "cavilli" giusti per coprire formalmente le operazioni (ricordiamo, ad esempio, i pennivendoli che hanno maturato la teoria del "deposito temporaneo" extraziendale per legittimare i siti intermerdi di stoccaggio abusivo e che per un certo periodo di tempo, come i pifferai magici, hanno trovato un insperato seguito in diversi ambienti, così favorendo viaggi incontrollati di rifiuti in lungo ed in largo sul territorio nazionale, fino all'intervento chiarificatore della Corte Europea e della Corte di Cassazione). Questo comporta un criterio organizzativo prestabilito e permanente, con attività continuativa e riferita ad ingenti quantitativi di rifiuti. **E proprio su tale punto si innesta la norma dell'art. 53/bis che tende a colpire tutte le attività organizzative e preparatorie in esame, indipendentemente poi dalle singole violazioni contravvenzionali specifiche poste in essere.**



Il campo di applicazione pratico dell'art. 53/bis

Quali sono dunque i soggetti di riferimento della struttura dell'art. 53/bis?

Posto e ripetuto che si poteva legiferare ben meglio ed in modo più efficace (concetto che non saremo mai stanchi di ripetere), comunque la norma vigente prescinde dal carattere di vincolo associativo tra gli agenti (che rappresenta una prova praticamente difficilissima da raggiungere). E questo è un dato che va sottolineato. Dunque anche **una singola attività di un singolo agente** può integrare il delitto in esame.

Ma quali sono i presupposti oggettivi di questa specifica formulazione sanzionatoria? La lettura del testo ci evidenzia un insieme di condotte: "cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce"; e dunque parafrasiamo in termini pratici: la cessione, il ricevere, il trasportare, l'esportare, l'importare, il gestire. Il tutto attuato in violazione di legge. Ma attenzione: ciascuna di queste attività, se svolta in violazione di legge, è sanzionata in via autonoma e specifica (di regola, penalmente). E dunque come si conciliano con l'art. 53/bis?

E' pacifico che vi è concorso tra le singole violazioni specifiche poste in essere (cedere, ricevere, trasportare, esportare, importare, gestire) ed il delitto generale dell'art. 53/bis che non assorbe, surroga o azzerà tali singole violazioni ma si pone rispetto ad esse in ottica a visione diversa: una diversa, totalmente diversa oggettività della fattispecie che è finalizzata non come le singole violazioni contravvenzionali alla disciplina amministrativa delle regole gestionali, ma a tutela della pubblica incolumità. Una tutela particolare e nuova che per forza di cose, poi, attraversa in modo diretto il bene giuridico della tutela ambientale del decreto n. 22/97 con il quale alla fine coincide e si rende sinergico.

Va dunque sottolineato in modo particolare **che i reati in materia di formulario, gestione e realizzazione di discarica abusiva, falsa fatturazione o danneggiamento restano autonomi e concorrenti rispetto al delitto in esame** ed anzi ne costituiscono il presupposto di base vitale. E dunque il reato di cui all'art. 53/bis è caratterizzato da un "quid pluris" rappresentato dal fatto che i rifiuti siano costituiti da elementi quantitativamente rilevanti e l'attività posta in essere sia caratterizzata non solo da intrinseca pericolosità ma anche e soprattutto da connotati di "professionalità" o comunque organizzazione nel suo svolgimento. Pluralità di operazioni ed allestimento sono previsti dalla nprma in modo cumulativo.

Certamente **tali attività sono propedeutiche anche al traffico di rifiuti** vero e proprio (previsto e punito dal precedente art. 53). Ma l'art. 53/bis, va sottolineato, **non è rivolto solo a colpire le attività preparatorie del "traffico" specifico dell'art. 53**, perché il suo spettro di azione è più ampio. Infatti l'art. 53 si riferisce solo a certe specifiche categorie di rifiuti, mentre l'art. 53/bis si riferisce a qualsunque genere di rifiuti; e l'art. 53 riguarda solo le "spedizioni di rifiuti", l'art. 53/bis estende la previsione a tutte le altre attività diverse dalla spedizione/trasporto in senso stretto. Forse, a ben guardare, l'art. 53/bis rischia di "assorbire" (e di fatto rendere inutile) l'art. 53 che appare più limitato: ben avrebbe fatto il legislatore ad abrogare l'art. 53 creando una norma unica ed omnicomprensiva.

Maurizio Santoloci



**STRAORDINARIO SUCCESSO PER IL SEMINARIO DI TECNICA DI POLIZIA
GIUDIZIARIA AMBIENTALE: 1.350 OPERATORI DI POLIZIA
E FUNZIONARI AMMINISTRATIVI RIUNITI A FROSINONE PER DISCUTERE
DI STRATEGIE CONTRO I CRIMINI AMBIENTALI**

L'evento formativo organizzato da "Diritto all'Ambiente" e "Studio Mastracci" coinvolge e riunisce forze di polizia statali e locali e tecnici provenienti da ogni regione per una giornata di intensi lavori e di forte coesione culturale ed operativa

Una giornata di forte emozione collettiva e di grande partecipazione generale. Da Trento, da Palermo, dalla Sardegna e da ogni altra parte d'Italia sono stati 1.350 gli operatori dei Carabinieri, del Corpo Forestale dello Stato, e dei Corpi Forestali Regionali, della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato, delle Polizie Provinciali, delle Polizie Municipali, della Guardia Costiera, dei Guardiaparco, delle Guardie Ecologiche Volontarie di enti pubblici ed associazioni ambientaliste ed animaliste, tecnici delle ARPA e delle Province che sono giunti da ogni regione per affollare fino all'inverosimile la pur ampia sala del Teatro Nestor di Frosinone per partecipare al seminario nazionale sul tema "Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale" organizzato da "Diritto all'Ambiente" e dallo "Studio Mastracci" nella giornata del 10 novembre 2005.

Un grande momento di incontro trasversale per una giornata di lavori e di interazioni operative tra tutti i partecipanti caratterizzata dall'esame delle più attuali strategie da porre in essere contro ogni forma di crimine ambientale e dalla straordinaria presenza non soltanto numerica ma anche fortemente partecipativa e coinvolgente di tutti gli operatori presenti in sala. Lo slogan dominante che ha caratterizzato tutto lo spirito del convegno e che è stato proiettato in sala come motivo conduttore è stato: *"Noi ci crediamo... all'impegno per difendere il nostro diritto all'ambiente.... Attraverso la corretta e puntuale applicazione e rispetto delle norme poste a tutela della salute pubblica, della natura e degli animali. Contro ogni illegalità palese ed occulta"*.

Una occasione – senza precedenti in questa specifica materia – anche di aggregazione culturale e, perchè no?, ideologica tra uno straordinario numero di operatori di polizia giudiziaria riuniti per confrontarsi e discutere sulle norme ambientali e sulle procedure penali ed amministrative da attuare in questo momento di grave emergenza causata dal dilagare di una delinquenza contro il territorio sempre più aggressiva.



Diritto all'ambiente®

www.dirittoambiente.com

corsi & formazione



La galleria superiore della sala del seminario con il pubblico dei 1.350 partecipanti mentre sono in corso le relazioni

La giornata di lavori ha visto un calendario formativo intenso e partecipato.

Il Dott. Roberto Mastracci ha aperto il seminario con il successivo saluto del Presidente della Provincia di Frosinone. Successivamente il Dott. Maurizio Santoloci ha aperto la fase delle relazioni, esponendo in modo specifico tematiche procedurali e pratiche operative sul tema portante del seminario, inerente le tecniche di polizia giudiziaria ambientale. Un quadro trasversale aggiornato e di diretta utilità per le operatività pratiche nel lavoro quotidiano relativo alle regole di procedura penale per gli operatori di polizia lette alla luce delle specifiche normative ambientali.

Dalla strutturazione dei reati ed ai protocolli per il puntuale accertamento in ordine alle singole componenti oggettive e soggettive, alla redazione dei singoli atti, ai sequestri, alle perquisizioni ed a diversi altri atti e principi procedurali. Fino alla delicata tematica della possibilità giuridica per gli operatori di Polizia Giudiziaria non tecnici di eseguire in caso di urgenza prelievi di campioni di acque e rifiuti in via diretta senza attendere il personale specializzato.

Il Dott. Roberto Mastracci ha dunque ripreso tale ultimo tema, di grande interesse per il pubblico presente in sala, esponendo a sua volta con linguaggio semplice e chiaro le metodiche tecniche e scientifiche attraverso le quali un operatore di P.G. può eseguire da solo e in via diretta i prelievi in questione con risultati utili ai fini delle indagini. Con l'aiuto di un assistente durante la relazione ha anche mostrato in sala alcuni casi pratici con provette ed agenti chimici per meglio illustrare la pratica e le prassi scientifiche per questi interventi da parte dei "non addetti ai lavori".

Ad esempio come attivare con modesti strumenti ed un reagente chimico una ricerca istantanea per verificare la presenza in acque inquinate di specifici elementi sospetti. Successivamente ha illustrato protocolli di più elevato impegno professionale.



La platea inferiore della sala del seminario mentre sono in corso le relazioni

L'avvocato Daniele Carissimi ha tracciato un esame articolato ed estremamente semplificato relativo alle nuove e straordinarie possibilità di azione per la Polizia Giudiziaria in ordine alla disapplicazione penale operata dalla magistratura per gli atti amministrativi illegittimi in materia ambientale che sono fonte di grandi illegalità di fatto sul territorio altrimenti non affrontabili ed impuniti. Il tema è di grande attualità e con forti risvolti pratici quotidiani e la relazione ha delineato con estrema chiarezza la differenza tra un atto amministrativo illecito ed uno illegittimo con le diverse possibilità di azione da parte delle varie magistrature fino a giungere – tema di immediato interesse per i presenti in sala. – al punto nodale della possibilità per un organo di P.G. per segnalare alla magistratura penale l'atto amministrativo illegittimo e procedere contro le opere e le attività autorizzate in via anomala nonostante l'apparente regolarità dell'atto di assenso. Fino a dimostrare l'avallo delle Sezioni Unite della Cassazione per il sequestro penale delle opere realizzate con atto autorizzatorio illegittimo.

Sul tavolo della presidenza ha preso dunque la parola il Colonnello Emanuele Sticchi, Vice Comandante del NOE (Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente) che ha svolto un interessante ed articolato intervento sulle strategie attuate nelle recenti grandi inchieste contro i crimini ambientali e successivamente in un question time ha brillantemente esposto alcune casistiche reali che hanno offerto ai presenti un quadro aggiornato della situazione della illegalità nel nostro Paese.

Niente buffet ma un veloce spuntino di lavoro con 1350 sacchetti con panini, bibita e cioccolatino offerti dall'organizzazione e subito di nuovo in sala al lavoro.

Riprende il Dott. Maurizio Santoloci con una seconda relazione sul condiviso tema della gestione e del trasporto illegale dei rifiuti solidi e liquidi e sulle strategie di contrasto su strada, nelle aziende e sul territorio in generale. Il relatore ha affrontato una vasta casistica di casi pratici relativi a depositi e spostamenti fraudolenti di rifiuti, alle tecniche sofisticate seguite dalla criminalità organizzata per gli "smaltimenti in bianco" e contestuale illegalità connessa per forme silenziose di ripulitura giuridica dei rifiuti pericolosi, alle problematiche inerenti le qualificazioni giuridiche di diversi istituti come intermediari, commercianti di rifiuti, gestori e loro relazioni con i sistemi legali ed illegali di smaltimento e recupero fino al traffico dilagante.

Ulteriore relazione del Dott. Roberto Mastracci ha ricollegato alle tematiche sopradescritte un utile e pratico approfondimento, con termini chiari e semplificati sulla disciplina giuridica dei registri di carico e scarico, di formulari e degli altri documenti previsti nelle normative sui rifiuti. Intervento estremamente utile per delineare all'attenzione degli operatori di polizia giudiziaria chiarimenti su aspetti spesso trascurati o sottovalutati relativi alle documentazioni ambientali la cui lettura è oggetto in casi frequenti di difficoltà interpretative.

E' giunto a questo punto in sala il Capo del Corpo Forestale dello Stato, Ing. Cesare Patrone, che ha svolto un apprezzato ed approfondito intervento sulla storia più antica e poi recente dell'impegno contro gli illeciti ambientali vissuta attraverso l'esperienza propria personale e del Corpo da lui diretto. Nel contesto di tale ricostruzione particolarmente significativa è stata la connessione con la progressiva evoluzione delle norme, dell'approccio della Pubblica Amministrazione e dell'opinione pubblica sui temi dei reati ambientali e sull'attuale situazione generale derivante da tali radici storiche a volte complesse.



Il Capo del Corpo Forestale dello Stato, Ing. Cesare Patrone, durante il suo intervento



Diritto all'ambiente[®]

www.dirittoambiente.com

corsi & formazione

Ha dunque affrontato un proficuo question time con apprezzati messaggi operativi sia al personale del CFS che al personale delle polizie locali con il quale ha auspicato una attiva collaborazione. I due illustri ospiti hanno senza dubbio offerto un forte e prestigioso plusvalore al seminario. Interessante il momento di visita e presentazione del furgone attrezzato dello Studio Mastracci parcheggiato all'esterno della sala del seminario per il rilevamento della qualità dell'aria e la prospettata possibilità di evoluzione in laboratorio mobile per esami chimici in seguito a prelievi in materia di acque e rifiuti (con possibilità di attrezzare medesimo mezzo per forze di polizia interessate a sviluppare un programma di prelievi ed analisi in proprio nel corso degli accertamenti di P.G. sul territorio a fini investigativi).

I lavori si sono conclusi con un articolato ed intenso question time diretto tra il pubblico presente ed il gruppo dei relatori. La sala vuota al termine dei lavori presentava ancora l'eco di una forte energia positiva collettiva scaturita da questa sentita presenza e partecipazione generale che per tutti noi che abbiamo contribuito alla organizzazione dell'evento è stata e resterà per molto tempo motivo di forte emozione e soddisfazione personale e collettiva. Perché *“noi ci crediamo... all'impegno per difendere il nostro diritto all'ambiente.... Attraverso la corretta e puntuale applicazione e rispetto delle norme poste a tutela della salute pubblica, della natura e degli animali. Contro ogni illegalità palese ed occulta”*.

La redazione di “Diritto all' Ambiente”

Le relazioni integrali in audio/video del Dott. Maurizio Santoloci, Dott. Roberto Mastracci ed Avv. Daniele Carissimi sono pubblicate su un doppio DVD disponibile in omaggio nel contesto della campagna di autofinanziamento di “Diritto all'Ambiente”. Per i dettagli consulta: www.dirittoambiente.com alla pagina specifica: <http://www.dirittoambiente.net/paydiritto/autofinanzia.html>

**IL SEMINARIO DI FROSINONE
E' STATO ORGANIZZATO DALLO STUDIO MASTRACCI E DA
“DIRITTO ALL'AMBIENTE” - CORSI & FORMAZIONE
CORSI DI FORMAZIONE IN MATERIA GIURIDICO-AMBIENTALE**

La nostra struttura un sistema di corsi con supporto di proiezione multimediale in ordine alle normative ambientali e procedurali sia itineranti che residenziali.

Visita la pagina relativa nel sito www.dirittoambiente.com
(pulsante in home page)

*Richiedeteci – senza alcun impegno – le modalità di organizzazione.
Info-line: 348/0352978 - e-mail: dirittoambiente@tiscalinet.it*