Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

L'ART. 216 DEL D. Lgs. N. 152/2006 SULLE OPERAZIONI DI RECUPERO IN PROCEDURA SEMPLIFICATA: MA CHI E COME DEVE OPERARE I CONTROLLI REALI SUL TERRITORIO? IL RUOLO DELL' ALBO, DELLE PROVINCE E DELLE POLIZIE PROVINCIALI…

A cura del Dott. Maurizio Santoloci
Magistrato
Consulente giuridico del Ministro dell'Ambiente per i crimini ambientali
Membro Commissione ministeriale per la rielaborazione del T.U. ambientale

Procedure e controlli. Reali, virtuali e fittizi. Il problema del "*chi fa cosa*" nel contesto della normativa ambientale è – da sempre – un terreno di coltura per equivoci interpretativi e scambio e rilancio di competenze. In particolare – poi - nel campo delle attività soggette a regimi speciali, di fatto in passato il sistema dei controlli ha assunto in molti (troppi) casi un aspetto puramente teorico e virtuale più che reale e concreto sul territorio.

Esempi concreti? Spandimento di fanghi per uso agricolo e fertirrigazione con liquami zootecnici. Quante volte concretamente e direttamente, e cioè con accessi verbalizzati e documentati in loco, un ente pubblico competente ha accertato se sui terreni indicati unilateralmente dai soggetti interessati poi realmente si sono attuate le colture destinatarie di immensi quantitativi di tali materiali? E cioè se, in definitiva, il preteso "uso agronomico" che è presupposto per la deroga dal regime di gestione dei rifiuti era reale e non fittizio? Quante volte sono stati per ogni singolo caso e pratica verificati gli stati di reale coltivazione, utilizzazione agronomica, concreta produzione di prodotti agricoli? Per appurare se quei terreni erano veramente aree agricole avide di fanghi e liquami o se si trattava, invece, di ipotesi figurative di facciata per favorire – magari dietro coltivazioni marginali e di facciata – discariche di fanghi e liquami ad assorbimento veloce?

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

In altre parole: la verifica tra il reale uso agricolo e l'utilizzo della terra come corpo recettore per smaltire fanghi e liquami in luogo degli impianti controllati è sempre stata realmente eseguita dal personale degli enti pubblici sul sito interessato e sussistono verbali documentali, o troppo spesso ci si è limitati a dare credito alle dichiarazioni unilaterali e chiaramente interessate dei soggetti spanditori e titolari dei terreni o al massimo a "verifiche" da tavolino?

Un dato è certo: il nostro territorio in questi contesti ha visto illegalità a non finire, e le più grandi recenti inchieste con associazioni per delinquere finalizzate a smaltimenti illeciti di rifiuti e decine di ordini di custodia cautelare hanno riguardato - non a caso – realtà di falsi utilizzi "agricoli" di fanghi e liquami con terreni destinati – dietro il paravento fittizio della utilizzazione agronomica – a fungere da gratuite discariche per tali pericolose tipologie di rifiuti.

Chi doveva controllare – in quei casi accertati in modo inoppugnabile – cosa aveva controllato? O meglio: aveva mai realmente controllato se su quei terreni ingordi di fanghi e liquami da utilizzare come "fertilizzanti" era mai cresciuta una sola fogliolina di insalata? O se si trattava di terra brulla, destinata ad inghiottire rifiuti, laddove le "coltivazioni" esistevano solo nelle fantasiose promesse documentali degli interessati? Promesse cartacee alle quali in quei casi – ed in tanti altri casi magari meno clamorosi ed evidenti – troppo spesso l'ente pubblico di riferimento ha creduto e continua a credere sulla parola , senza poi operare realmente e direttamente i controlli.

Operare le verifiche in queste fondamentali nicchie di deroga giuridica che fino a oggi – è il caso di dirlo – sono state "terra di nessuno" è non solo un dovere per tutti (nessuno escluso) ma anche un utile (e paradossalmente facile) inizio di individuazione di grandi forme criminali associate (ma anche organizzate) che su queste prassi di utilizzo perverso della deregulation elevate a sistema hanno costruito la loro fortuna (ed il nostro danno ambientale quotidiano).

Una campagna – è sempre il caso di dirlo – a tappeto finalizzata a controllare – ovunque – la reale destinazione "agricola" dei terreni oggetto di "utilizzazioni agronomiche" di rifiuti liquidi e semiliquidi come alternativa giuridica (gratuita) agli impianti di smaltimento (costosi), riserverebbe chissà quali sorprese…

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Chissà quanti "terreni agricoli" non risulterebbero tali ma discariche terrose a cielo aperto con impastati rifiuti sotto lo strato di apparente regolarità naturale… E chissà quante (poche) piante e coltivazioni si troverebbero a fronte del quantitativo immane di tali rifiuti che ogni anno vengono sparsi (e sotterrati) su tali terreni.
Provare per credere…

Ma un campo di - ancora è il caso di dirlo – fertile coltura per tali forme di illegalità sono – notoriamente grazie sempre alle oggettive cronache di indagini su fenomeni criminali – le procedure semplificate le quali - per loro natura – se semplificano (giustamente) la vita agli operatori onesti, creano anche gli strumenti in mano ai criminali per vedere "semplificata" la loro attività illegale.
La procedura semplificata, infatti, è una deroga giuridica utile ma che – se non controllata nei suoi reali parametri applicativi – è un vero e proprio buco nero operativo nel sistema legale di gestione di rifiuti ove – in assenza di controlli - ognuno può potenzialmente fare quello che vuole, dopo aver scritto e depositato qualche carta con qualche bella dichiarazione e promessa. Se queste dichiarazioni e promesse – poi – l'ente pubblico le considera verità assoluta credibile e nessuno va a controllare la reale rispondenza al vero sul territorio, è il paese dei balocchi per chi vuole delinquere in questo lucroso affare inaspettato.

Il nuovo T.U. ambientale prevede – in questo specifico ultimo settore – una novità di non poco rilevo. In base alla rinnovata disciplina dettata dal D. Lgs. n. 152/2006, infatti, l'Albo nazionale gestori ambientali si sostituisce alle Province nella gestione della comunicazione e nella tenuta del registro delle imprese che effettuano il recupero dei rifiuti in procedura semplificata.
Infatti, ai sensi dell'art. 216, qualora siano rispettate le norme e le prescrizioni di cui all'art. 214, commi 1, 2 e 3, l'esercizio delle operazioni di recupero può essere intrapreso decorsi 90 giorni dall'invio della comunicazione di inizio attività alla competente Sezione regionale dell'Albo

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

nazionale gestori ambientali. Quest'ultima, poi, entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione ne deve dare notizia alla Provincia territorialmente competente.
È l'Albo, quindi, che verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti dalla normativa per l'accesso alla procedura semplificata e provvede ad iscrivere in un apposito registro le imprese che hanno effettuato la comunicazione.

Domanda: ma come fa materialmente e concretamente l'Albo a verificare tali requisiti? E soprattutto i presupposti? E come presupposti non intendiamo solo l'elenco burocratico delle carte e dei timbri richiesti, ma la reale sussistenza di fatto e sul territorio delle dinamiche pratico operative e gestionali dichiarate… E per far questo ci vuole non un impiegato che sta a tavolino, ma un controllore che vada anche sul posto per appurare di persona cose, realtà, soggetti, dinamiche, situazioni; e soprattutto un operatore che sia in grado di distinguere un film che gli viene presentato ad uso e consumo momentaneo dalla vera realtà delle cose… Che sia in grado di vedere, oltre che di guardare…

Poi: qualora la competente Sezione regionale dell'Albo accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni generali di ammissibilità, la medesima Sezione deve proporre alla Provincia di disporre, con provvedimento motivato, il divieto di inizio o di prosecuzione dell'attività.
Dunque per arrivare a tale risultato si presuppone che:

1) esista un operatore dotato di poteri di controllo reali e non fittizi (un operatore di controllo senza poteri è un soggetto che vede quello che gli altri gli vogliono far vedere: utilizza regole di buon galateo al posto degli strumenti giuridici di procedura…);
2) tale operatore, presupposto che a fronte di realtà illegali o addirittura criminali non troverà certo cartelli indicatori con insegne dichiarative in tal senso , sia in grado culturalmente e tecnicamente di accertare e distinguere in modo approfondito realtà fittizie da situazioni vere, sia a livello di costruzione giuridica che di esame tecnico e forse anche scientifico;

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

3) venga realizzato un processo verbale di accertamento formale che documenti quanto accertato e sia in linea con le esigenze procedurali del caso, anche attesi diritti del soggetto controllato;
4) tale verbalizzazione e la documentazione ad essa conseguente venga tradotta in atti formali da inviare alla Provincia competente per il successivo provvedimento di inibizione che – naturalmente - per essere motivato dovrà basarsi sugli elementi di fatto (e di diritto) accertati in via preliminare;
5) se da tale procedura emergono reati, dovrà essere informato il PM e contestualmente in casi di urgenza un organo di PG immediatamente operativo.

Invece, nelle ipotesi di rifiuti elettrici ed elettronici, di veicoli fuori uso e di impianti di coincenerimento, l'avvio delle attività è subordinato all'effettuazione di una visita preventiva da parte della Provincia competente per territorio, da effettuarsi entro 60 giorni dalla presentazione della predetta comunicazione. Resta sottinteso che le medesime argomentazioni di principio e procedurali valgono anche per questa fase speciale preliminare.

Va rilevato che le Province, anche sotto la vigenza del nuovo T.U. ambientale, mantengono un proprio ruolo sia in sede di controllo, sia in caso di mancata osservanza da parte delle imprese delle norme tecniche e delle condizioni previste per l'accesso alle procedure semplificate.
Per quanto concerne il primo aspetto, l'art. 197, commi 1 e 5, del D. Lgs. n. 152/2006 riconosce alle Province (tra gli altri) un potere di verifica e di controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate (secondo quanto stabilito, nel caso di specie, all'art. 216), ed in particolare prescrive anche che vengano effettuati adeguati controlli periodici su tali attività.

Nei riguardi del secondo aspetto, invece, il comma 4 dell'art. 216 prevede che, qualora la Sezione regionale dell'Albo accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni generali di ammissibilità alle procedure semplificate, la medesima Sezione proponga alla Provincia di disporre, con provvedimento motivato, il divieto di inizio o di prosecuzione dell'attività (salvo che

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti nei termini e secondo le modalità prescritte dall'amministrazione).
Nell'uno e nell'altro caso si è, comunque, ritenuto che debba essere data notizia alla Sezione regionale dell'Albo dei provvedimenti adottati dalla Provincia.

Non solo. Sempre l' articolo 197 riserva alle Province (1° comma lett. b) "il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto" oltre (lett. c) ala verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215, e 216. Si prevede inoltre (3° comma) - in relazione a tali controlli che espressamente sono assegnati anche alla Provincia – che "gli addetti al controllo sono autorizzati ad effettuare ispezioni, verifiche e prelievi di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il segreto industriale non può essere opposto agli addetti al controllo, che sono, a loro volta, tenuti all'obbligo della riservatezza ai sensi della normativa vigente". Infine (comma 5°): "Nell'ambito delle competenze di cui al comma 1, le Province sottopongono ad adeguati controlli periodici gli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti, curando, in particolare, che vengano effettuati adeguati controlli periodici sulle attività sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215, e 216 e che i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti pericolosi riguardino, in primo luogo, l'origine e la destinazione dei rifiuti.".

Resta ora da chiedersi "chi fa cosa" in una Provincia in ordine a tali articolate e primarie competenze di controllo praticamente a tutto campo. E – per agevolare la risposta – appare utile chiedersi anche "chi ha fatto cosa" fino ad oggi nel previdente regime nell'ambito delle varie attività di questo settore demandate alla Provincia. In altre parole: chi ha fatto fino ad oggi i controlli e chi da oggi in poi li farà? Gli stessi soggetti? E quali sono?

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Inutile negare – perché altrimenti scriviamo in questi interventi la sceneggiatura di un film – che fino ad oggi accanto a Province virtuose che hanno adottato controlli serrati preventivi e successivi in modo stabile ed articolato, sono esistite ed esistono altre realtà provinciali entro le quali il tema del "controllo" è stato, è sarà ancora per molto, oggetto di forte dibattito interno. In alcuni ambienti amministrativi provinciali si dibatte ancora "se" devono essere fatti a cura dell'Ente i controlli e non "come" devono essere fatti, essendo ancora un dialettica interna di dubbio le competenze prima ancora che le modalità di azione…

Come esistono Province che hanno attivato forti ed organizzate realtà di Polizia Provinciale che svolgono eccellenti attività di polizia giudiziaria ambientale, esistono ancora Province che: a) non hanno ancora una Polizia Provinciale ed al massimo sono rimaste immobilizzate nella presistorica fase dei "guardiacaccia"; b) hanno la Polizia Provinciale ma non vogliono destinarla a compiti di polizia ambientale e la relegano, in tutto o in gran parte, a comuni e fin troppo affollati ruoli di polizia stradale o di pura rappresentanza; c) Province che la Polizia Provinciale non la vogliono punto e basta.

In questo variegato contesto amministrativo – che va esposto senza polemiche, con serenità ma con chiarezza per non scrivere di cose virtuali appartenenti ad un altro pianeta – il riverbero diretto sui controlli preventivi e repressivi in materia di gestione di rifiuti in generale e poi anche sulle "irregolarità" nei settori specifici di semplificazione amministrativa che stiamo esaminando e dunque sull' "assenza dei requisiti e dei presupposti" (leggi: illegalità sostanziali spesso fortemente rilevanti a livello penale…) appare inevitabile. Perché fino ad oggi è stato dato oggettivo – e credo difficilmente contestabile – che, salvo ipotesi di Province particolarmente avanzate, in genere i controlli in generale sulla gestione dei rifiuti ed in particolare sulle procedure semplificate raramente vengono demandati alla Polizia Provinciale ma vengono svolti dai tecnici amministrativi degli uffici competenti. Ed in molti casi tali controlli sono limitati a richieste epistolari, che corrono via fax o con carte timbrate nei corridoi e sui tavolini e non troppo frequentemente in via diretta sul territorio con accessi e sopralluoghi reali ed approfonditi.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Anche attese le non sempre chiare funzioni dei tecnici per i quali i poteri di polizia sono dibattuti e controversi, circostanza che relega il loro ruolo di controllo ad un campo ed una fase priva di forza coattiva e penetrante e dunque rimessa alla collaborazione volontaria della struttura aziendale in verifica (logica banale vuole che entità criminali o comunque fortemente illegali ben difficilmente aprono spontaneamente le porte più nascoste e le carte più significative ad organi di controllo amministrativi senza reali poteri di intervento, e dunque l'esame è per forza di cose minato come potenzialità fin dall'origine).

La presa di coscienza che in questo settore in generale ed in particolare in quello delle deregulation di principio e procedurali e delle procedure semplificate in particolare ormai si annidano illegalità arcaiche poi maturate oggi in forme associate ed organizzate, ci deve rendere consapevoli tutti che quella specie di prassi di tacita accettazione dei documenti e delle verità in esse trascritte per consuetudine antica e per fiducia sottintesa, è ormai pericolosa e da rivedere in via totale. Si tratta di una realtà amministrativa sulla quale è ormai indifferibile una seria riflessione ed un serio ripensamento da parte di tutti soprattutto alla luce dei nuovi principi dettati dal T.U. ambientale.

Atteso che i settori dei quali abbiamo fin qui trattato, proprio per la "semplificazione" che consentono, e dunque proprio a causa della legale ed assodata possibilità di rendersi esenti dalle regole ordinarie, sono potenzialmente (e aggiungerei: in modo banalmente logico) fonte di illegalità di ogni tipo, anche di grande rilievo associativo, è ormai tempo che vengano stabiliti bene e con chiarezza sia i soggetti deputati a controllo ed i loro poteri sia i protocolli e le procedure di controllo con il relativo regime di certezza, superando la fase diffusa della casualità o carenza fisiologica (certezza che può avere anche un effetto deterrente verso criminali di ogni risma).

Domanda: chi può essere in una Provincia un organo ideale per effettuare – secondo i parametri minimali che sopra abbiamo espresso – i controlli generali nel sistema di gestione di rifiuti (notoriamente intriso di illegalità penali) ed ancora i controlli preventivi e successivi in questo delicato ed articolato settore delle procedure semplificate? Chi ha i poteri idonei procedurali, la competenza operativa e le possibilità dinamiche?

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Risposta: a nostro modesto avviso la Polizia Provinciale, che può e dovrebbe essere proficuamente utilizzata per questi importanti accertamenti in luogo di altre incombenze spesso di minore spessore e rilevo di interesse pubblico. Con l'ausilio dei tecnici degli uffici competenti in sinergico supporto e simbiosi operativa. Facendo poi ricorso alle ARPA e ad altri organismi tecnici in caso di necessità. Ma il controllo basilare può e dovrebbe a nostro avviso doverosamente essere preventivo con un organo di polizia competente.

Si tratta di un argomento basilare nella strategia generale nazionale di prevenzione e contrasto alle croniche e storiche illegalità maturate in questi anni nei settori che stiamo esaminando; e del resto un regime stabile e certo dei controlli da parte della Provincia (e dell'Albo per quanto di competenza) sarà certamente ben auspicato anche da tutti gli operatori onesti che vogliono usufruire in modo legale di queste utilissime forme di semplificazione, mentre gli unici a temere i controlli in dovrebbero essere solo coloro che hanno qualcosa da nascondere alla vista. Motivo in più per aguzzare lo sguardo. Istituzionale. Ma è tempo – in questo ed altri settori – di occhiali e soprattutto di lenti di ingrandimento. Oltre che di binocoli. Per vedere vicino e lontano. Ma servono lenti vere e ben tarate, e non quelle con le pupille spalancate ma disegnate all'esterno delle lenti come nelle vignette.

Maurizio Santoloci

Pubblicato il 24 settembre 2006

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248