

## **Il peso da verificare a destino: vecchio problema, nuove implicazioni**

**A cura di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta**

### **Premessa**

Continuano a proporci quesiti in tema di trasporto di rifiuti con peso da verificarsi a destino. In realtà, la questione originariamente sorta in relazione alla compilazione dei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati sembra oggi aver raggiunto una soluzione consolidata. Tuttavia, emergono ulteriori scenari problematici in relazione alle modalità di annotazione sul registro di carico e scarico delle movimentazioni dei rifiuti trasportati con formulario recante l'indicazione "peso da verificarsi a destino".

Pertanto, ci sembra utile tracciare un quadro di sintesi dei vari problemi e delle possibili soluzioni in caso di circolazione di quantità di rifiuti il cui peso deve essere verificato a destino.

### **La compilazione del formulario in caso di trasporto di quantità di rifiuti con peso da verificarsi a destino**

Ai sensi dell'art. 15 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti sono accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare una serie di dati relativi a produttore e destinatario del rifiuto, al percorso di instradamento e alle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti trasportati. Evidentemente, l'enunciazione espressa di tipologia e quantità dei rifiuti rappresenta un'informazione fondamentale per garantire un adeguato controllo sui viaggi di rifiuti.

Sotto il profilo dell'indicazione delle quantità dei rifiuti trasportati, il modello di formulario di accompagnamento dei rifiuti contenuto nell'allegato B del D.M. 1 aprile 1998, n. 145, al punto (6), relativo alle quantità da dichiarare, prevede le due voci: "Kg o litri", "Peso da verificarsi a destino".

Proprio la presenza di questi due distinti campi aveva creato in molti l'erronea convinzione che fosse in ogni caso possibile spedire o trasportare i rifiuti senza indicare in partenza gli estremi su peso e quantità, riservandosi di compilare questa importante voce del formulario soltanto "a destino", ossia solo dopo che i rifiuti fossero giunti presso il sito finale di recupero o smaltimento. Seguendo questa tesi, la compilazione di un formulario senza alcuna indicazione concernente la quantità di rifiuti trasportati, ma semplicemente barrando la casella "peso da verificarsi a destino", non integrerebbe una violazione dell'art. 15 del D. Lgs. 22/97 sanzionato dal successivo art. 52, 3° comma del medesimo decreto. Questa teoria viene sostenuta asserendo, ad esempio, che le aziende spesso non hanno la possibilità di pesare i rifiuti oppure incontrano difficoltà od ostacoli tecnici di varia natura.

Una siffatta interpretazione è del tutto errata ed illegale e sortirebbe l'effetto di legalizzare il viaggio dei rifiuti praticamente senza controllo, perché in tal modo l'organo di vigilanza nella verifica durante il percorso non avrebbe alcun punto di riferimento per riscontrare la quantità/qualità dei rifiuti trasportati. 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.

Peraltro, l'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile dispone che le norme siano interpretate conformemente all'intenzione del legislatore, ossia alla imprescindibile ratio legis: dietro gli adempimenti documentali imposti dal decreto Ronchi si cela un sistema che mira a garantire la rintracciabilità del percorso dei rifiuti "dalla culla alla tomba", al fine di escludere smaltimenti abusivi durante il tragitto. Se mancasse la compilazione del campo del formulario dedicato alla "quantità" dei rifiuti portati, sarebbe frustrata la ratio stessa della norma, che consiste nel garantire la verifica da parte degli organi accertatori della corrispondenza tra le quantità dichiarate in partenza e quelle riscontrate all'arrivo. Infatti, è con riferimento al tempo del trasporto che il formulario deve essere compilato in ogni sua parte,<sup>1</sup> a nulla rilevando che la voce relativa alla quantità sia compilata al momento dell'arrivo del rifiuto a destinazione.

---

<sup>1</sup> Salvo lo spazio riservato al destinatario.

Dunque, laddove il D.M. 1 aprile 1998, n. 145 riporta il modello di formulario di accompagnamento dei rifiuti e al punto (6) relativo alle quantità da dichiarare prevede le due diciture “(-) Kg o litri” e “(-) Peso da verificarsi a destino” non significa che le due opzioni siano alternative. In altri termini, è sempre necessario indicare la quantità di rifiuti in Kg o in litri; soltanto nei casi in cui non vi sia la concreta possibilità di misurare con una certa precisione il peso del carico è possibile barrare anche la seconda opzione che, sostanzialmente, funge da “liberatoria” nell’eventualità di divergenze tra il peso dichiarato e quello reale. Pertanto, anche in caso di difficoltà di valutazione precisa del peso dei rifiuti trasportati, non è assolutamente possibile limitarsi ad indicare che il peso dei rifiuti debba essere verificato a destino, poiché è sempre e comunque necessario indicare almeno le quantità presunte dei rifiuti trasportati.

L’interpretazione ora prospettata ha trovato conferma nella Circolare 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 punto 1), lett. t) la citata circolare così si esprime: “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.”

A questo punto della nostra analisi c’è un ulteriore passaggio che deve essere ribadito: contrariamente alle prassi e agli usi comuni, la circolazione dei rifiuti accompagnati da formulari recanti l’indicazione “peso da verificarsi a destino” non può e non deve costituire la regola.

Dunque, in quali situazioni è possibile ricorrere a questo sistema di compilazione dei formulari? Ancora prima che intervenisse la circolare esplicativa del 4 agosto 1998, la logica ci induceva a ritenere che l’ipotesi fosse sostanzialmente circoscritta ai casi in cui

poteva praticamente sussistere una divergenza tra il peso del rifiuto alla partenza e quello alla destinazione.

In tal senso si è espressa la citata circolare ministeriale 4 agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98. Tale atto indica di contrassegnare la casella “peso da verificarsi a destino” quando per la natura del rifiuto si possano verificare variazioni di peso durante il trasporto oppure nel caso in cui l’indisponibilità di un sistema di pesatura renda possibile una non precisa corrispondenza tra la quantità dei rifiuti in partenza e quella a destinazione. Dunque, si tratta di due ipotesi specifiche e circoscritte: sostanze soggette ad alterazioni di peso durante il viaggio (ad esempio, fanghi) oppure assenza di uno strumento idoneo a pesare i rifiuti. Al di fuori di tali casi, il rifiuto deve viaggiare accompagnato da un formulario recante il peso effettivo e non quello meramente presunto, poiché non vi è alcuna ragione giuridica, logica o pratica per un eventuale scollamento tra il peso iniziale e quello finale del rifiuto.

### **La compilazione del registro di carico e scarico in caso di scarico di partite di rifiuti trasportate con formulario recante la dicitura “peso da verificarsi a destino”**

La questione del peso da verificarsi a destino presenta alcuni aspetti problematici anche in relazione alla modalità di compilazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti.

Il registro di carico e scarico è previsto dall’art. 12 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che impone l’obbligo di tenere un registro con fogli numerati e vidimati dall’Ufficio del Registro, su cui devono essere annotate le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti. Si tratta di un documento di importanza fondamentale all’interno del sistema di controllo previsto dal decreto Ronchi, poiché garantisce, accanto al formulario di identificazione dei rifiuti trasportati, un costante monitoraggio sul flusso dei rifiuti in entrata ed in uscita dagli impianti di produzione, recupero e smaltimento dei rifiuti.

Tra i registri di carico e scarico ed i formulari di trasporto la legge prevede un rapporto di reciproca integrazione: da un lato, gli estremi identificativi del formulario dovranno essere riportati sul registro in corrispondenza dell’annotazione relativa ai rifiuti oggetto del

trasporto; d'altro canto, il numero di registro relativo alla predetta partita, ossia il numero progressivo che individua l'annotazione sul registro dell'operazione di carico o di scarico dei rifiuti oggetto del trasporto, deve essere riportato sul formulario che accompagna il trasporto da parte dei soggetti obbligati alla tenuta dei registri di carico e scarico. Anche in una fase successiva alla compilazione, formulari e registri continuano a costituire un corpo unitario e, quindi, devono essere conservati insieme per il termine (generalmente di cinque anni) imposto dalla legge.

Come abbiamo visto, sul registro devono essere annotati i dati risultanti dal formulario di identificazione dei rifiuti trasportati. Tuttavia, nei casi in cui il formulario nella casella relativa alla quantità dei rifiuti contenga l'indicazione del peso da verificare a destino può sussistere una divergenza tra il peso annotato nella prima copia e quello risultante dalla quarta copia del medesimo formulario. La questione che in concreto si pone è se sussista o meno una violazione amministrativa ambientale nel caso in cui nella annotazione sul registro non sia riportato il peso presunto del rifiuto come indicato alla partenza, bensì il peso effettivo del rifiuto come riscontrato a destinazione.

In realtà, l'art. 12 del D.Lgs. 22 del 1997 prevede delle precise scadenze temporali per effettuare le annotazioni sul registro di carico e scarico. La legge differenzia il termine per effettuare le registrazioni a seconda delle diverse tipologie di destinatari di tale obbligo: si tratta generalmente di un obbligo di registrazione con cadenza settimanale, tranne che per recuperatori e smaltitori, per i quali vige il termine più rigoroso di ventiquattro ore. Infatti, nonostante le ripetute osservazioni della migliore dottrina<sup>2</sup> e le richieste degli organi di controllo, non si è arrivati all'imposizione di un termine giornaliero di registrazione per tutte le categorie di gestori di rifiuti. Secondo la circolare ministeriale del 4 agosto 1998, il più stringente termine di ventiquattrore si applica anche a commercianti e intermediari che abbiano la detenzione dei rifiuti, a tal fine equiparati a coloro che effettuano attività di smaltimento o recupero.

Di conseguenza, nel termine che la legge accorda per compilare i registri di carico e scarico i soggetti obbligati alla tenuta di tale registro possono già essere in possesso del dato

---

<sup>2</sup> Sul punto G. Amendola, *I nuovi obblighi per la gestione dei rifiuti*, Maggioli editore, 1999, p. 33.

effettivo del peso del rifiuto. Pertanto, occorre chiedersi se sul registro di carico e scarico nella terza colonna concernente i dati relativi alla quantità di rifiuti si debba indicare il peso presunto del rifiuto come risultava alla partenza oppure si possa indicare il peso effettivo del rifiuto così come questo è risultato a destinazione.

Invero, l'unico documento dal quale il mittente dei rifiuti può ricavare il peso riscontrato a destinazione è la quarta copia del formulario di trasporto. Infatti, nel sistema normativo previsto dal decreto Ronchi il documento di trasporto deve essere redatto in quattro esemplari. Di tali quattro copie, due ne spettano al produttore/detentore originario (una copia trattenuta all'inizio del viaggio, un'altra che gli viene inviata alla conclusione del viaggio), una appartiene al trasportatore e un'altra al destinatario finale. All'inizio del viaggio il produttore/detentore e il trasportatore devono apporre la propria firma per assumere la responsabilità delle informazioni riportate nel formulario. Alla fine del tragitto anche il destinatario, sottoscrivendo la propria copia, indicherà sotto la propria responsabilità se il carico di rifiuti è stato accettato o respinto e, nel primo caso, la quantità di rifiuti ricevuta, nonché la data e l'ora del conferimento.

Si può osservare che, in ossequio al principio comunitario "chi inquina paga", la legge pone a carico del detentore/produttore del rifiuto una serie di oneri relativi alla sua lecita gestione. Il detentore dispone di due copie del formulario: una prima, rilasciatagli dal vettore nel momento in cui prende in consegna i rifiuti, fotografa il carico all'inizio del viaggio; un secondo esemplare del formulario, con la sottoscrizione del destinatario, gli sarà successivamente inviata a viaggio finito, entro il termine di tre mesi dalla data del conferimento. E' questa seconda copia a mettere il detentore in grado di effettuare una verifica sull'avvenuto corretto smaltimento o recupero, indicando se il carico di rifiuti è stato accettato oppure respinto. Allorché gli perverrà la copia controfirmata dal destinatario, il produttore/detentore verrà a conoscenza della ricezione della partita di rifiuti da parte del soggetto da lui designato come persona abilitata a riceverli e sulla cui autorizzazione ad effettuare le attività di smaltimento o recupero ha fatto preventivamente le necessarie

verifiche: in quest'ottica la quarta copia del formulario rappresenta una sorta di "ricevuta di ritorno",<sup>3</sup> che comprova al produttore/detentore il buon fine del trasporto.

Dopo questa panoramica sulle funzioni assolve dalla quarta copia del formulario, torniamo ad inquadrare il problema che inizialmente ci eravamo posti: se in caso di formulari con peso da verificare quando il carico giunge a destinazione, sia possibile trascrivere sul registro la movimentazione cui il formulario si riferisce annotando il peso effettivo riscontrato all'arrivo (e non già quello risultante alla partenza). In linea logica, si può ritenere corretto tale comportamento nell'ipotesi in cui, nel termine di legge in cui la registrazione deve essere effettuata, il produttore/detentore disponga del peso ufficiale del rifiuto a destino, ossia quello segnato sulla quarta copia del formulario di trasporto. In tal caso l'agente accertatore può agevolmente riscontrare la presenza di una quantificazione del peso diversa rispetto a quella che emerge dalla prima copia, ma comunque conforme alla legge poiché corrispondente al peso effettivo dei rifiuti riscontrabile dalla quarta copia. Ad ogni modo, l'organo di controllo deve anche verificare la corrispondenza tra le operazioni di scarico e i precedenti carichi, poiché il D.M. 1 aprile 1998, n. 148 impone in caso di operazione di scarico che sul registro si indichi il riferimento alla registrazione di carico dei rifiuti cui il formulario si riferisce.

Senonché, come abbiamo visto, il termine per effettuare le annotazioni sull'apposito registro di carico e scarico è al massimo settimanale (quando non è giornaliero), mentre il termine che la legge accorda per la ricezione della quarta copia del formulario è di tre mesi dalla data del conferimento. Pertanto, in una larga percentuale di casi il produttore/detentore materialmente non dispone della quarta copia da cui ricavare il peso ufficiale dei rifiuti riscontrato a destinazione. In quest'ultimo caso, se il produttore/detentore annotasse un peso diverso da quello originariamente dichiarato, ricavato *aliunde* (ad esempio, per telefono), incorrerebbe nella violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Nessun dubbio ci sembra possa porsi nell'ipotesi di dati relativi alle quantità dei rifiuti che siano stati comunicati oralmente, magari a mezzo

---

<sup>3</sup> C. Ciarlini-M. Santoloci, *Il sito finale di destinazione deve essere conosciuto e trascritto o può restare "in bianco" al momento del conferimento dei rifiuti, con compilazione da parte del trasportatore in momento successivo?*, Dirittoambiente.com.\Contributi.



telefono: nel caso in cui l'accertatore eseguisse un controllo sui registri, rinverrebbe su questi documenti un peso non solo non corrispondente alla prima copia del formulario, ma inoltre non risultante da nessun altro documento detenuto presso l'impianto. Tuttavia, non ci sembra comunque conforme al dato normativo neppure la prassi di annotare il peso risultante da una "copia della quarta copia" del formulario anticipata via fax al produttore/detentore. Il proliferare di "copie delle copie" dei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati non appare in armonia con il sistema congegnato dal decreto n. 22/97: la legge prevede quattro esemplari del formulario di trasporto e tratta queste "copie" alla stregua di veri e propri originali, cui è collegato un complesso meccanismo di sottoscrizione e assunzione della relativa responsabilità. Invero, ci sono dei casi in cui la circolare ministeriale 4 agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98, a fini di conservazione, ammette l'utilizzo di copie fotostatiche dei formulari di trasporto, ma si tratta di ipotesi eccezionali in cui le quattro copie del formulario risultano insufficienti, in quanto i soggetti che partecipano alla movimentazione sono più di tre (mittente, trasportatore, destinatario). Ad esempio, si pensi all'intermediario o commerciante non detentore dei rifiuti oppure al trasporto misto (es. gomma/ferrovia). In tali ipotesi proprio la presenza di una figura aggiuntiva rispetto ai normali tre soggetti su cui si basa il meccanismo del trasporto richiede di disporre di più di quattro esemplari del formulario, ai fini della conservazione del documento di trasporto unitamente ai rispettivi registri di carico e scarico dei rifiuti. Al di fuori di tali casi, da considerarsi deroghe rispetto al principio generale, il produttore detentore che per sua libera scelta organizzativa ricavi informazioni relative all'esito del viaggio non già dal documento ufficiale previsto dalla legge, ma da una mera copia fotostatica assume il rischio (e la connessa responsabilità) dell'eventuale difformità tra le informazioni anticipate via fax e la quarta copia del formulario.

### **Considerazioni conclusive**

In conclusione, in caso di trasporti di rifiuti con peso da verificarsi a destino, l'organo di controllo deve prioritariamente verificare se il soggetto che li ha prodotti poteva



legittimamente metterli in viaggio con un formulario recante l'indicazione "peso da verificarsi a destino". Infatti, è possibile trasportare i rifiuti avvalendosi di questa dicitura (e del connesso esonero di responsabilità per eventuali scostamenti tra le quantità di rifiuti spedite e quelle arrivate) soltanto in due ipotesi tassative: sostanze soggette a variazione di peso durante il viaggio oppure indisponibilità di un sistema di pesatura.

Successivamente l'organo di vigilanza deve accertare che nel formulario di trasporto siano compilate ambedue le voci: sia l'indicazione relativa al peso da verificarsi a destino, sia l'identificazione (sia pure approssimativa) dei chilogrammi o litri di rifiuti oggetto del trasporto.

Ai fini delle annotazioni sul registro di carico e scarico delle movimentazioni relative a trasporti di rifiuti accompagnati da formulari con peso da verificarsi a destino, l'agente accertatore dovrà verificare che il peso annotato sul registro del produttore/detentore sia quello risultante dalla prima copia del formulario o, eventualmente, dalla quarta copia rinvenuta presso l'impianto.

Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta

*Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale"  
di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo*