

SI RIPORTANO A SEGUIRE
A SCOPO ILLUSTRATIVO
ALCUNI ESTRATTI DEL VOLUME

RIFIUTI: IL PERCORSO GESTIONALE
La normativa quadro sui rifiuti
letta dalla parte dei controllori e dei controllati

Diritto all'ambiente Edizioni - 2016

RIFIUTI: IL PERCORSO GESTIONALE
La normativa quadro sui rifiuti
letta dalla parte dei controllori e dei controllati

Diritto all'ambiente - Edizioni
Via Cesare Battisti n. 115 - 05100 Terni
Tel. 0744/301558; Fax 0744/301609
edizioni@dirittoambiente.net

www.dirittoambientedizioni.net

© copyright Diritto all'ambiente – Edizioni 2016

ISBN 978-88-97388-13-5

Proprietà letteraria e tutti i diritti riservati.

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione, l'adattamento totale o parziale
con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le fotocopie)
sono riservati per tutti i Paesi

Cura dell'impaginazione
staff tecnico di "Diritto all'ambiente - Edizioni"
Finito di stampare nel mese di settembre 2016
presso Leoni Grafiche s.n.c.
05022 Amelia - Viale Europa, 78/80

Introduzione

Il tema dei rifiuti - ai giorni nostri - ha assunto una sempre maggiore importanza, anche per tutti i riflessi che può avere nella vita quotidiana delle persone.

Ce ne accorgiamo ormai nella consultazione delle cronache locali e nazionali dove il tema dei rifiuti – spesso mostrato nei suoi aspetti negativi e patologici – è tra i più ricorrenti e dove se ne sottolineano i riflessi sull’ambiente e sulla salute delle persone.

Ma anche semplicemente nella vita di tutti i giorni, come semplici cittadini, siamo chiamati ad informarci per conferire correttamente i nostri rifiuti (magari differenziati per tipologie) ed evitare abbandoni o depositi incontrollati.

Oggi, dunque, parlare di corretta gestione dei rifiuti non è più una materia ristretta per pochi addetti ai lavori o per appassionati “ambientalisti”, ma è un tema trasversale che tocca ed interessa un po’ tutti noi.

Ed a questo punto diventa importante capire cosa è un “rifiuto” in senso normativo/giuridico ed a quali obblighi soggiace.

La disciplina di settore delinea un preciso percorso gestionale del rifiuto. Tuttavia, nel tempo, il continuo susseguirsi di modifiche al testo di legge, deroghe e proroghe, a cui si sono affiancate prassi incrostate, consuetudini ed interpretazioni allo sbaraglio, hanno reso - di fatto - ardua la lettura del dato normativo.

Con tale manuale si è, pertanto, voluto fare un po’ il “punto della situazione” attuale in materia di gestione dei rifiuti, richiamando tutti gli istituti principali della disciplina.

La materia è trattata con un taglio prettamente pratico ed operativo, anche con ampi richiami alla più recente giurisprudenza, prendendo spunto dalle problematiche riscontrate sul territorio.

L’intento è quello di poter rappresentare un utile strumento sia per gli operatori di settore - che devono gestire i propri rifiuti - sia per i soggetti deputati ai controlli, ma anche per tutti coloro che ne vogliono sapere di più sull’argomento.

Buona lettura a tutti!

Settembre 2016

Maurizio Santoloci e Valentina Vattani

PARTE PRIMA

I principi generali della gestione dei rifiuti

§ 5 LE DEROGHE ALLA NORMATIVA SUI RIFIUTI: I SOTTOPRODOTTI E LA CESSAZIONE DELLA QUALIFICA DI RIFIUTO

Nell'ambito della disciplina generale sulla gestione dei rifiuti il D.Lgs. n. 152/06 ha previsto - fin dalla sua emanazione - alcune ipotesi di deroga alla normativa di settore.

Il D.Lgs. n. 205/2010 ha inciso in modo significativo sulle categorie dei c.d. "non rifiuti". Sono stati, infatti, ridefiniti alcuni parametri del *sottoprodotto* e, nel contempo, è sparito dal testo normativo il termine "*materie prime secondarie*". La normativa non fa più riferimento esplicitamente né fornisce oggi una definizione di "materie prime secondarie", ma nel nuovo art. 184 ter del D.Lgs. n. 152/06 vengono indicate le condizioni che dovranno essere soddisfatte per determinare i criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale (infatti il nuovo art. 184-ter è rubricato "Cessazione della qualifica di rifiuto").

Punto cruciale nel sistema di disciplina della nozione di rifiuto e del "non rifiuto" rimane sempre il "disfarsi". Anche dopo le modifiche apportate dal D. Lgs. n. 205/2010 resta pacifico che **i casi di deroga all'applicazione della disciplina dei rifiuti si configurano solo ed esclusivamente se e quando il detentore non si disfi, non abbia l'intenzione o non abbia l'obbligo di disfarsi dei residui**. Il passaggio è cruciale, infatti il "disfarsi" viene posto come "*conditio sine qua non*" per l'esistenza o meno di un rifiuto e di un "non rifiuto". Orbene, l'interpretazione del principio inerente l'intenzione di disfarsi appare rilevante soprattutto in sede di controllo, giacché, soprattutto nelle violazioni penalmente sanzionate, l'onere della prova incombe sull'organo di vigilanza e dunque deve essere quest'ultimo a dimostrare che quel soggetto aveva deciso di "disfarsi" del rifiuto (per cui in sede di controllo e vigilanza si dovrà dimostrare che sono stati posti in essere degli atti idonei, diretti in modo non equivoco, a disfarsi di quel dato rifiuto).

Nondimeno, tuttavia, **nel caso dei sottoprodotti e dei c.d. "rifiuti cessati", poiché rappresentano una eccezione rispetto all'applicabilità della normativa gestionale dei rifiuti, l'onere della prova ricade su coloro che beneficiano di detta deroga**. Saranno quest'ultimi, quindi, che dovranno dimostrare all'organo di controllo che si tratta effettivamente dei casi di deroga previsti rispettivamente agli artt. 184 bis e ter del D.Lgs. n. 152/06 e non di rifiuti. Infatti, come più volte affermato anche dalla Cassazione, l'applicazione di norme aventi natura eccezionale e derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria in tema di rifiuti fa sì che l'onere della prova circa la sussistenza delle condizioni di legge debba essere assolto da colui che ne richiede l'applicazione (tra le tante: Cassazione Penale - Sez. III - sentenza del 10 maggio 2012 n. 17453).

§ 8 IL PRODUTTORE ED IL DETENTORE DEI RIFIUTI - LA RESPONSABILITÀ DELLE PERSONE GIURIDICHE

L'esatta individuazione della figura del produttore e del detentore è fondamentale nell'ambito della disciplina sulla gestione dei rifiuti. La definizione di **“produttore di rifiuti”** è data dall'art. 183, comma 1, lett. f), del D.Lgs. n. 152/06 ove, a seguito delle modifiche apportate sia dal D.Lgs. n. 205/10 sia dal D.L. n. 92/2015, si segnalano delle importanti novità.

Rispetto alla originaria definizione si evidenzia - in primo luogo - che al posto di *“persona”* (termine che indica la *“persona fisica”*) nella nuova formulazione si fa riferimento a *“il soggetto”* per il produttore iniziale, mentre per indicare il nuovo produttore ora si fa riferimento al termine *“chiunque”*, in questo modo è chiaro che la nozione di produttore di rifiuti comprende sia le persone fisiche ma anche **le persone giuridiche**.

D'altra parte anche la Corte di Giustizia UE, in passato, aveva già dato indicazioni in questo senso: *“Occorre ... fare riferimento alle definizioni che figurano nell'art. 1 della direttiva 75/442 ed in particolare a quella dell'espressione “produttore” fornita in questo articolo alla lett. b). “Produttore” è ivi definito come la persona la cui attività ha prodotto rifiuti (produttore iniziale) e/o la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura e/o la composizione dei detti rifiuti. **Dalla lettera di questa disposizione risulta che la nozione di produttore di rifiuti comprende sia le persone fisiche sia le persone giuridiche, senza che abbia rilevanza la forma giuridica sotto cui viene svolta l'attività.**”* (Corte di Giustizia CE, Sesta Sezione, C-115/03, ordinanza del 28/09/2004).

Non si tratta di un principio meramente teorico/filosofico, ma di una realtà con rilevantissime conseguenze pratiche per le aziende; soprattutto se si opera un collegamento con i principi generali del D.Lgs. 8 giugno 2001 n. 231 (disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche).

Infatti, di regola, nella precedente formulazione della definizione di *“produttore”* le responsabilità erano solo della *“persona”* e non coinvolgevano l'azienda in via diretta. Nella nuova ed attuale formulazione della definizione di *“produttore di rifiuti”* – ferme restando le responsabilità penali personali del titolare – emergono oggi in via concorrente pesanti responsabilità amministrative dell'azienda quale persona giuridica.

Tanto è vero che il D.Lgs. n. 152/06 lo prevede espressamente già nel caso di *“divieto di abbandono”* dei rifiuti: *“Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno*

2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni” (art. 192, comma 4, D.Lgs. n. 152/06).

A sua volta la direttiva 2008/99/CE ha previsto che le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora – in relazione alle fattispecie indicate dal legislatore comunitario costituenti reati in materia ambientale – tali reati vengano commessi a loro vantaggio dai loro vertici apicali ovvero dai soggetti sottoposti alla loro autorità o qualora la carenza di sorveglianza o controllo di tali soggetti abbia permesso la commissione di un reato a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità (art. 6). Il successivo art. 7 richiede agli Stati membri di adottare “*le misure necessarie affinché le persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato ai sensi dell’articolo 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive*”.

Il D.Lgs. n. 121/2011 di recepimento della direttiva 2008/99/CE, riporta un elenco dei reati ambientali a presupposto della responsabilità degli enti, che sono poi stati introdotti nei cataloghi dei reati previsti dal D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

In articolare, in materia di rifiuti, sono previsti come comportamenti a presupposto dell’applicazione della sanzione:

a) la gestione abusiva di rifiuti non pericolosi (art. 256, comma 1, lett. a, D.Lgs. n. 152/06) ed il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi (art. 256, comma 6, D.Lgs. n. 152/06). In entrambi i casi è prevista la sanzione pecuniaria fino a 250 quote;

b) la gestione abusiva di rifiuti pericolosi (art. 256, comma 1, lett. b, D.Lgs. n. 152/06), la realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti non pericolosi (art. 256, comma 3, primo periodo, D.Lgs. n. 152/06), il divieto di miscelazione di rifiuti (art. 256, comma 5, D.Lgs. n. 152/06). In tutti questi casi è prevista la sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote;

c) la realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti pericolosi (art. 256, comma 3, secondo periodo, D.Lgs. n. 152/06), si applica la sanzione pecuniaria da 200 a 300 quote.

L’art. 2, comma 6, del D.Lgs. n. 121/2011 prevede che le sanzioni in relazione ai suddetti reati sono ridotte della metà nel caso di commissione del reato di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni previsto all’art. 256, comma 4, D.Lgs. n. 152/06;

d) il reato presupposto dall’art. 258 comma 4, secondo periodo, D.Lgs. n. 152/06 che – data l’ulteriore proroga relativa al SISTRI – in tale fase non può che riferirsi al trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario o alla mancata o incompleta annotazione nel formulario dei dati relativi ai rifiuti pericolosi trasportati – poiché in questa fase si deve fare riferimento alla disposizione non modificata dal D.Lgs. n. 205/2010. Una volta divenuto pienamente operativo il SISTRI il reato presupposto riguarderà esclusivamente il trasporto di rifiuti

§ 9 LA GESTIONE DEI RIFIUTI

La gestione dei rifiuti riguarda la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario (art. 183, comma 1, lett. n) D. Lgs. n. 152/06). Dunque, a seguito del recepimento delle disposizioni della Direttiva 2008/98/Ce ad opera del D.Lgs. n. 205/2010, i “commercianti” e gli “intermediari” entrano di diritto nel concetto di gestione dei rifiuti delineato dalla normativa di settore.

Nell’ambito della gestione rientra anche la bonifica dei siti inquinati che, rispetto al passato, riceve una disciplina organica di particolare interesse, soprattutto sotto il profilo dell’effettività della tutela degli interessi pubblici.

La gestione dei rifiuti è il vero cardine su cui si incentra la normativa nazionale, in linea tra l’altro con la disciplina comunitaria, in alternativa al pregresso concetto basato sulla nozione di rifiuto da un lato e la nozione di smaltimento dall’altra.

Mentre in passato rientrava tutto nel concetto di “smaltimento”, per cui la raccolta era smaltimento, il trasporto era smaltimento, il recupero era smaltimento, oggi invece la parola d’ordine è la gestione dei rifiuti, nell’ambito della quale le attività di smaltimento si distinguono nettamente da quelle di raccolta, trasporto, smaltimento e recupero.

La “gestione dei rifiuti” in senso stretto é articolata nelle diverse fasi della raccolta, trasporto, smaltimento e recupero, con una fase intermedia e transitoria individuabile nello “stoccaggio” (che si articola nel “deposito preliminare” prima dello smaltimento e nella “messa in riserva” prima del recupero).

A livello autorizzatorio e sanzionatorio le conseguenze sono direttamente connesse ad ognuno di questi momenti, giacché il termine “gestione” - allorché viene riportato dalla norma - ha un carattere globale rispetto alle quattro fasi sopra espresse; dunque a livello formale detto termine si intende riferito agli obblighi riguardanti raccolta, trasporto, smaltimento e recupero.

Consegue, ad esempio, che laddove nel sistema sanzionatorio, al di là dei singoli casi di previsione specifica e selettiva (ad es. la discarica abusiva), si prevede un illecito per chi non ottempera agli obblighi riguardanti la gestione dei rifiuti, si deve leggere ed intendere che tale ipotesi illegale è riservata a tutte le fasi sopra espresse nelle loro specifiche manifestazioni.

Le fasi della gestione sono dunque così articolate:

- **la raccolta** nel contesto del D.Lgs. n. 152/06 è separata dal trasporto e si articola in tre fasi distinte che sono: il prelievo dei rifiuti, la cernita preliminare ed il deposito, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla let-

tera “mm” del comma 1 dell’art. 183 D.Lgs. n. 152/06, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento.

La definizione di “raccolta”, contenuta alla lett. o, comma 1, art. 183 cit., è stata riscritta più volte rispetto al vecchio testo del D.Lgs. n. 152/06. Il D.Lgs. n. 205/2010, prima, ha modificato la definizione facendo ricomprendere nella “raccolta”, oltre il prelievo dei rifiuti, la cernita che è “preliminare”, il “deposito” – senza alcuna specifica – e la gestione dei centri di raccolta. Successivamente, per mezzo del decreto legge 4 luglio 2015, n. 92, sono stati aggiunti i termini “*preliminare alla raccolta*” dopo il termine “deposito”: per cui, attualmente, la definizione di “raccolta” risulta essere: “*il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera “mm”, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento*”.

La finalità della raccolta, dunque, è quella di trasportare i rifiuti in un impianto di trattamento, ossia verso operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento (art. 183, comma 1, lett. s), D.Lgs. 152/06).

In questa nuova definizione di “raccolta” il riferimento al “*deposito preliminare alla raccolta*” va letto in sinergia con la modifica apportata alla nozione di “deposito temporaneo” sempre ad opera del D.L. n. 92/2015 [per il cui approfondimento si rinvia al paragrafo specifico];

- **il trasporto** rappresenta certamente uno dei punti più rilevanti di previsione giuridica del decreto e particolare importanza è riservata alla disciplina connessa (anche in relazione agli obblighi del soggetto conferente oltre che del trasportatore);

- **l’attività di recupero**, estremamente importante nel contesto della norma, è definita come: “*qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all’interno dell’impianto o nell’economia in generale*”, mentre l’Allegato C alla Parte Quarta D.Lgs. n. 152/2006 rappresenta un elenco non esaustivo delle operazioni di recupero (art. 183, comma 1, lett. t, D.Lgs. 152/06)

Allegato C alla Parte IV del D.Lgs. n. 152/06

R1 Utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia

R2 Rigenerazione/recupero di solventi

R3 Riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche) ⁽¹⁾

§ 10 IL DEPOSITO TEMPORANEO: UNA DEROGA AL SISTEMA DI GESTIONE DEI RIFIUTI

Il deposito temporaneo (disciplinato dall'art. 183, comma 1, lett. bb), del D.Lgs. n. 152/2006) costituisce deroga eccezionale rispetto al sistema ordinario di gestione dei rifiuti (raccolta + trasporto + smaltimento o recupero).

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

L'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006 (che disciplina l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti), dopo aver previsto il regime della prassi amministrativa a carico degli interessati, stabilisce al comma 17 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. 183, comma 1, lettera bb) (nuovo riferimento dopo le modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 205/2010), che è soggetto unicamente agli adempimenti dettati con riferimento al registro di carico e scarico di cui all'art. 190 ed al divieto di miscelazione di cui all'art. 187.

Ma perché avviene tutto questo?

In realtà il deposito temporaneo nella formulazione originaria nasce come un (condivisibile) modesto punto di deroga per agevolare soprattutto le piccole imprese caratterizzate da una moderata 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 alle norme e venne elaborata 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. Alla fine l'effetto è sotto gli occhi di tutti: non abbiamo un deposito temporaneo, ma due depositi temporanei innestati nella stessa norma ma affatto simili. Ed il secondo è praticamente utilizzato come prassi per mascherare le discariche abusive.

Sotto questo aspetto la costruzione giuridica del deposito temporaneo non è variata a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 4 del 2008 il quale ha mantenuto, infatti, le due ipotesi alternative del deposito temporaneo e neppure più di recente dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 250/2010.

§ 11 IL CONCETTO DI “STOCCAGGIO”

Il concetto di “stoccaggio” appare estremamente importante nel contesto del sistema di gestione dei rifiuti e rappresenta una fase tecnica, mentre spesso il relativo termine viene usato in modo improprio.

L’attività di stoccaggio è, infatti, un’attività intermedia inserita nel pieno del sistema di gestione dei rifiuti. Un’attività tuttavia assolutamente transitoria e mai definitiva. Spesso, tuttavia, lo stoccaggio viene addirittura qualificato come “permanente” o “definitivo”, esprimendo così una terminologia ed una concettualità del tutto irrituale ed inesistente giuridicamente (uno “stoccaggio definitivo” è di fatto una “discarica”).

Vigente il DPR 915/82 lo stoccaggio era un’operazione unica, che non prevedeva a livello finale solo lo “smaltimento” ma anche il “recupero”. Successivamente, a partire dall’entrata in vigore del D.Lgs. n. 22/97, lo stoccaggio è divenuto un termine che ricomprende due ipotesi specifiche e distinte.

Attualmente il D.Lgs. n. 152/06 definisce lo stoccaggio all’art. 183, comma 1, lett. aa) e negli allegati connessi come le attività preliminari di *deposito preliminare* prima dello smaltimento (operazioni di rifiuti di cui al punto D15 dell’allegato B alla parte quarta del D.Lgs. n. 152/06), nonché le attività di *messa in riserva* prima del recupero (punto R13 dell’allegato C alla parte quarta del D.Lgs. n. 152/06).

Ecco che pertanto lo “stoccaggio” è un “genere” nel contesto del quale si trovano due tipologie specifiche (terminologicamente diverse) di ipotesi concrete. Più corretto sarebbe, dunque, parlare di “stoccaggi”.

Non è stoccaggio, quindi non è attività di gestione di rifiuti, il “deposito temporaneo”. Ma tale deposito specifico presuppone da un lato la condizione che avvenga nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, e dall’altro lato deve soddisfare delle condizioni quantitative e temporali nonché di relizzazione e conduzione del deposito stesso.

11.1 Messa in riserva dei rifiuti sottoposti alle procedure semplificate

Il D.M. 5 febbraio 1998 all’art. 8 detta le disposizioni per la messa in riserva dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero, ove vengono indicate anche le quantità massime di rifiuti che possono essere stoccati. I rifiuti devono essere avviati a recupero entro un anno (dalla data di produzione se lo stoccaggio è effettuato presso l’impianto di produzione, o dalla data di ricezione se lo stoccaggio è effettuato in altro sito).

Va sottolineato che per i rifiuti sottoposti alle procedure semplificate ed individuati all’allegato 1, suballegato 1 del suddetto regolamento, il passaggio fra i siti adibiti all’effettuazione dell’operazione di messa in riserva R13 è consentito

PARTE SECONDA

**Il confine tra scarico e rifiuto liquido
aspetto preliminare di estrema rilevanza
in sede applicativa**

§ 1 IL PROBLEMA DI FONDO DEL CONFINE TRA “SCARICHI” E “RIFIUTI LIQUIDI”

Il confine giuridico e sostanziale tra “rifiuti liquidi” e “scarico” riveste una importanza strategica nella disciplina interattiva tra rifiuti ed acque fin dal tempo della “legge-Merli”. Passando attraverso il travagliato percorso delineato dal disarticolato regime dettato dal D.Lgs n. 22/97 e dal D.Lgs n. 152/99, siamo arrivati ad oggi alla disciplina vigente del D.Lgs n. 152/06 con un immenso retaggio di cattive interpretazioni, maliziose prassi applicative e diffusi equivoci dettati dalla somma di interessi - altrettanto immensi - che trovano radice e vitalità in questo apparentemente limitato concetto.

In realtà nel sistema di detto confine giuridico trova pratica vitalità un insieme di realtà interconnesse e presenti su tutto il territorio nazionale: dalle aziende grandi e piccole che producono reflui di ogni tipo in vasca o cisterne, agli autospurgo che - a migliaia - silenziosi percorrono ogni giorno il territorio nazionale tra aziende e case private, dalle modeste ma infine piccole fosse di raccolta delle case sparse in campagna (che comunque devono essere periodicamente svuotate) ai grandi laghetti aziendali di rilevanti dimensioni, dalla gestione dei depuratori privati ma soprattutto pubblici allo spandimento di liquami sui terreni, ed altro - tanto altro - ancora.

Fino alla criminalità associata ed organizzata che, nel settore dei rifiuti liquidi, ha trovato nuove insperate fonti di guadagno praticamente senza limiti e con rischi modestissimi, attesa anche la facilità con la quale è possibile far sparire i rifiuti liquidi in pozzi, campi, acque pubbliche ed inghiottitoi naturali che sono potenzialmente altrettanto infiniti.

Su questo tema, dunque, si giocano partite importanti, che poi comunque finiscono col produrre danni che arrivano sulle nostre tavole, nelle nostre acque balneari e nella criminale distruzione sistematica delle risorse idriche sotterranee.

1.1 Perché il confine tra scarico e rifiuto liquido è di estrema importanza per tutti (soprattutto per le aziende)

Il confine tra “acque di scarico” e “rifiuti liquidi” è fonte molto spesso di equivoci interpretativi ed applicativi da parte di molti titolari di aziende e molti organi di P.G., pur essendo campo di gravissime illegalità.

Non va sottaciuto un dato importante in modo trasversale: chi delinque con i liquami (settore che costituisce una vera e propria nuova frontiera di temibile importanza nel contesto della criminalità organizzata in materia ambientale) tende a spacciare la propria attività come “scarico” per rientrare nelle sanzioni della parte terza del D.Lgs. n. 15/06 che sono molto più modeste di quelle contenute invece nella parte quarta che riguarda i rifiuti anche liquidi.

La parte terza è infatti sostanzialmente depenalizzata o microcriminalizzata, prevede regole di sola forma e di scarsa sostanza, è limitata da procedure per il controllo, prelievo ed analisi estremamente complesse che rendono spesso vani gli accertamenti della P.G..

Per questi motivi la tendenza di chi smaltisce rifiuti liquidi, anche pericolosi, è quella di ingannare a livello giuridico e sostanziale l'organo di controllo per indurlo ad operare entro il contesto molto più blando a livello regolamentativo e soprattutto sanzionatorio delle norme sugli scarichi anziché nel contesto normativo dei rifiuti liquidi. Ecco dunque che percepire bene gli esatti parametri di questo confine tra le due parti del D.Lgs. n. 152/06 è straordinariamente importante per gli organi di polizia giudiziaria.

In tale contesto generale, ricco di forti elementi di illegalità sistematica, capita anche spesso che aziende in buona fede, che non hanno certamente la tendenza a violare la legge come principio ma che sono trascinate spesso imprudentemente nella illegalità a causa della imprudente osservanza di regole e di prassi comuni arcaiche e superate, si trovano all'improvviso (loro malgrado) inserite nel sistema sanzionatorio della gestione illegale dei rifiuti - di straordinaria importanza e di forte incidenza come responsabilità personale - pur non avendo certamente a monte una volontà di violare la legge.

Questo accade piuttosto frequentemente laddove il titolare dell'azienda cade nella trappola terminologica che lo induce a scambiare un riversamento di liquami in vasca (o in altro contenitore) - con il successivo trasporto - verso un impianto terzo con l'improprio ed ormai abolito concetto dello scarico in diretto. Infatti, andando a gestire questo riversamento di liquami come uno scarico secondo le regole della parte terza del D.Lgs. n. 152/06, anziché come un rifiuto liquido, disciplinato dalla parte quarta della stessa norma, in sede di controllo si trova esposto ai gravi reati di gestione illegale di rifiuti liquidi.

Ma quali sono le fonti di produzione dei rifiuti liquidi destinati poi allo smaltimento legale o illegale?

In primo luogo vanno considerati **i rifiuti liquidi di provenienza industriale**. Sul nostro territorio esiste un numero assolutamente rilevante di aziende che producono liquami di scarto di ogni tipo, anche con contenuti pericolosi. Si tratta di una massa enorme - ma indefinita - di rifiuti liquidi che vengono prodotti ogni giorno a livello industriale ed artigianale, in ogni angolo del nostro Paese.

Vanno poi considerati anche **i rifiuti liquidi di provenienza domestica**. Si tratta di quella massa di liquami che ogni giorno vengono prodotti dalle private abitazioni i quali, anziché essere scaricati nelle fognature perché

magari in aree non servite da tale rete, vengono riversati ed accumulati in vasche esterne alle abitazioni le quali periodicamente sono svuotati da autospurghisti chiamati dai proprietari delle abitazioni medesime.

Sia in rifiuti liquidi industriali che quelli di origine domestica dovrebbero raggiungere un impianto di trattamento dedicato per essere regolarmente smaltiti. In realtà per un problema di carenza cronica e storica, sul nostro territorio nazionale questi impianti o non esistono o sono rarissimi e dislocati spesso lontani centinaia di chilometri dalle fonti di produzione. Questo genera potenzialmente costi elevatissimi sia da parte delle aziende che dei privati per raggiungere tali destinazioni regolari. Proprio il problema dei costi ha risvegliato l'immediato interesse di forme criminali di ogni tipo intorno a questo nuovo affare.

Di fatto, diversi livelli di soggetti illegali si sono presentati - e continuano a presentarsi - sia alle aziende che ai privati per ritirare a costi enormemente più bassi i diversi liquami in luogo dello smaltimento ufficiale, per poi riversarli sui terreni, nei pozzi, nelle acque superficiali e sotterranee.

1.2 Il confine tra “acque di scarico” e “rifiuti liquidi”: aspetto di estrema rilevanza in sede applicativa

Acque di scarico e rifiuti allo stato liquido: dov'è il confine? Quali norme si applicano ai liquami aziendali e domestici in vasca anche in sede di trasporto?

Il confine tra “acque di scarico” e “rifiuti liquidi” è fonte molto spesso di equivoci interpretativi ed applicativi da parte di molti organi di P.G., pur essendo campo di gravissime illegalità. Vale dunque la pena tracciare qualche nota di chiarimento in merito a fini sostanziali e procedurali. Soprattutto perché chi delinque con i liquami tende a spacciare la propria attività come “scarico” per rientrare nelle sanzioni della parte terza del D.Lgs. n. 152/06 che sono molto più modeste di quelle contenute invece nella parte quarta che riguarda i rifiuti anche liquidi. La parte terza è infatti sostanzialmente depenalizzata o microcriminalizzata, prevede regole di sola forma e di scarsa sostanza, è limitata da procedure per il controllo, prelievo ed analisi estremamente complesse che rendono spesso vani gli accertamenti della P.G..

Per questi motivi la tendenza di chi smaltisce rifiuti liquidi, anche pericolosi, è quella di ingannare a livello giuridico e sostanziale l'organo di controllo per indurlo ad operare entro il contesto molto più blando a livello regolamentativo e soprattutto sanzionatorio delle norme sugli scarichi anziché in quelle dei rifiuti liquidi. Ecco dunque che percepire bene gli esatti parametri di questo confine tra le due parti del D.Lgs. n. 152/06 è straordinariamente importante per gli organi di polizia giudiziaria.

La parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006 rappresenta la legge-quadro in materia di inquinamento e disciplina tutti i rifiuti solidi e liquidi, mentre sono

PARTE TERZA

Le regole del trasporto dei rifiuti

§ 1 IL TRASPORTO: PUNTO NEVRALGICO 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 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.

Per tali motivi il D.Lgs. n. 152/2006 ricollega particolare importanza regolamentativa e sanzionatoria al campo del trasporto. E per questo motivo la tracciabilità, sia cartolare che informatica, del sistema di trasporto resta sempre punto nodale nel meccanismo di gestione dei rifiuti.

Anche per contrastare più efficacemente le forme di illegalità durante la fase del trasporto dei rifiuti il legislatore ha previsto la realizzazione di un sistema informatico integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti (SISTRi), stabilendo l'obbligo per alcune categorie di soggetti di installazione ed utilizzo di apparecchiature elettroniche ai fini della comunicazione dei dati su produzione, detenzione, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti.

L'obiettivo dichiarato del nuovo sistema informatico è quello di ottenere una maggiore trasparenza e controllo della movimentazione dei rifiuti lungo tutta la filiera, in relazione alla possibilità di disporre dei dati in tempo reale; nonché di dare maggiore efficacia all'azione di contrasto dei fenomeni di illegalità e nei confronti di comportamenti non conformi alle regole.

La complessità del sistema non ha, tuttavia, facilitato il percorso di realizzazione dell'iniziativa progettuale. Sono sorte diverse difficoltà, sia legate alla fase di distribuzione ed installazione dei dispositivi elettronici, sia alla gestione ed all'accesso al sistema informatico da parte degli operatori di settore, sia – non da ultimo – alla necessità di rivedere più volte la disciplina regolamentativa del SISTRi per adeguarla alle esigenze di realtà concreta.

Tutto ciò ha portato ad uno slittamento dell'entrata in vigore della piena operatività del SISTRi, per cui – nel momento in cui andiamo in stampa – tutti gli operatori di settore ancora si trovano ad operare con le vecchie regole legate alla documentazione cartacea.

Peraltro va tenuto presente, in ogni caso, che anche in vigenza e piena operatività del SISTRi le disposizioni relative alla tenuta della documentazione cartacea (formulario e registri di c/s) rimarranno tuttavia valide nei confronti di tutti i soggetti che non avranno aderito al nuovo sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti. Di conseguenza la trattazione sul sistema di trasporto basato sulla documentazione cartolare, che andiamo ad illustrare nei paragrafi successivi, resterà comunque di potenziale interesse per il lettore anche dopo la piena operatività del SISTRi.

1.1 Trasporto dei rifiuti e SISTRI: la fase transitoria del doppio regime documentale

Al momento della pubblicazione del presente volume si deve dare conto dell'ennesimo provvedimento normativo - questa volta ad opera del c.d. decreto Milleproroghe 2016" (D.L. 20 dicembre 2015, n. 210) - che "blocca" la piena entrata in vigore del SISTRI e che, di fatto, lascia immutata la disciplina normativa in materia di trasporto dei rifiuti basata sulla "vecchia" documentazione cartacea.

Il "Milleproroghe 2016" estende a tutto l'anno 2016 il periodo transitorio del "doppio binario" durante il quale continuano ad applicarsi gli adempimenti e gli obblighi "cartacei" di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del D.Lgs. n. 152/2006, nel testo previgente alle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 205/2010, nonchè le relative sanzioni.

Le sanzioni relative al SISTRI diventeranno applicabili a partire dal 1° gennaio 2017, eccettuate la mancata iscrizione al sistema o il mancato versamento del contributo annuale SISTRI (per coloro che sono obbligati), che sono divenute operative a partire dal 1° aprile 2015, in base a quanto previsto dall'art. 9 del cd. "milleproroghe 2015" (D.L. 31 dicembre 2014, n. 192) come modificato dalla legge di conversione. Tuttavia con riferimento a quest'ultime, successivamente la legge 21/2016 di conversione del D.L. n. 210/2015 ha stabilito la riduzione temporanea al 50% delle sanzioni per mancata iscrizione al Sistri ed omesso versamento del relativo contributo.

Nel frattempo è stato emanato il D.M n. 78/2016 che ha abrogato e sostituito il vecchio Testo Unico Sistri - DM n. 52/2011, pur rispecchiandone nella sostanza l'articolazione ed i relativi allegati. Nelle disposizioni transitorie vengono tracciati i confini entro cui il futuro concessionario dovrà delineare il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti, e dunque si prevede:

- l'abbandono per le imprese di trasporto delle black box e delle chiavette usb;
- la tenuta in formato elettronico del formulario e dei registri di carico e scarico, con compilazione in modalità off-line e trasmissione asincrona dei dati;
- la garanzia di interoperabilità con i sistemi gestionali utilizzati dalle imprese.

Ricordiamo che sono obbligati ad aderire al SISTRI i soggetti indicati dall'art. 188-ter, commi 1 e 4 , D.Lgs. n. 152/06. Rientrano in tale categoria:

- produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi;
- enti ed imprese che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti urbani e speciali pericolosi;
- i nuovi produttori di rifiuti pericolosi;
- i soggetti che raccolgono o trasportano rifiuti pericolosi prodotti da terzi a titolo professionale, compresi i vettori esteri che operano sul territorio nazionale,

nonchè le imprese e gli enti che trasportano i rifiuti pericolosi da loro stessi prodotti iscritti all'Albo nazionale gestori ambientali in categoria 5, o, se iscritti in categoria 2-bis, solo quando obbligati ad aderire come produttori;

- nel caso di trasporto navale, l'armatore o il noleggiatore che effettuano il trasporto, o il raccomandatario marittimo di cui alla legge 4 aprile 1977, n. 135, delegato per gli adempimenti relativi al SISTRI dall'armatore o noleggiatore medesimo;

- nel caso di trasporto intermodale marittimo di rifiuti, il terminalista concessionario dell'area portuale di cui all'art. 18, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e l'impresa portuale di cui all'art. 16 della citata legge n. 84 del 1994, ai quali sono affidati i rifiuti in attesa dell'imbarco o allo sbarco, in attesa del successivo trasporto;

- nel caso di trasporto intermodale ferroviario di rifiuti, i responsabili degli uffici di gestione merci e gli operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione e gli scali merci ai quali sono affidati i rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto;

- i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della regione Campania.

Tutti gli altri operatori del settore potranno continuare ad operare - anche quando il SISTRI diventerà operativo - seguendo le regole tradizionali del sistema basato sulla documentazione cartacea (registro di carico/scarico, formulario, mud).

Premesso quanto sopra, sotto il profilo del controllo e delle sanzioni riteniamo dunque di dover esporre in questa sede esclusivamente la disciplina di base sulla documentazione cartacea (in particolare sul formulario), poichè attualmente solo questa documentazione fa fede in relazione alla corretta gestione e tracciabilità del rifiuto.

PARTE SESTA

**Abbandono, deposito incontrollato dei rifiuti
e discariche**

§ 1 L'ABBANDONO ED IL DEPOSITO INCONTROLLATO DEI RIFIUTI: IL SISTEMA SANZIONATORIO BASE

L'articolo 192 del D.Lgs. n. 152/2006 riporta il principio cardine del divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo; analogamente, lo stesso articolo vieta la parallela immissione di rifiuti di qualsiasi genere allo stato solido o liquido nelle acque superficiali e sotterranee e tratta degli obblighi conseguenti ed accessori all'applicazione delle sanzioni (ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti abbandonati).

La struttura di tale principio caratterizza tutto l'impianto della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006. Si rileva, infatti, che si tratta di un principio-base genetico di tutta la normativa di settore che è, sostanzialmente, finalizzata ad impedire l'abbandono, anche minimo, dei rifiuti in ambienti urbani e naturali ed a garantire che gli stessi vengano invece destinati verso attività di recupero/smaltimento legali e sicure.

1.1 Le diverse sanzioni per il “privato” ed il responsabile/titolare di enti ed imprese

Il sistema sanzionatorio conseguente all'art. 192 D.Lgs. n. 152/06 è dato dai successivi articoli 255 e 256. E dunque, la violazione del divieto in questione è sanzionata dall'articolo 255, comma 1, con una sanzione amministrativa se trattasi di soggetti privati; invece l'articolo 256, comma 2 ricollega la sanzione penale alla violazione dello stesso divieto nel caso si tratti di titolari di imprese e responsabili di enti.

Questo particolare e differente aspetto sanzionatorio è estremamente importante e va sottolineato. Ma attenzione, **tale differenziazione non va vista solo con riferimento al soggetto che compie materialmente l'atto, ma deve essere valutata anche la natura realmente domestica o meno dei rifiuti abbandonati.** E dunque anche il privato cittadino che abbandona rifiuti prodotti nell'esercizio di un'impresa di fatto andrà incontro alla sanzione penale di cui all'art. 256, comma 2, D.Lgs. n. 152/06.

Rispetto all'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, i casi concreti possono pertanto essere così riassunti in via generale.

A) Se effettuati da soggetto privato:

un soggetto privato che “abbandona” un rifiuto sul suolo o nel sotto-suolo (o lo immette nelle acque superficiali o sotterranee) o realizza un deposito incontrollato è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio.

In tal caso la competenza per irrogare la sanzione è della Provincia.

B) Se effettuati da titolari d'impresa o responsabili di ente:

ove l'abbandono o il deposito incontrollato vengano effettuati da un titolare di impresa o responsabile di ente, l'azione sarà soggetta a una sanzione penale:

a) pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemila-seicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;

b) pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemila-seicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

Il responsabile, quindi, verrà denunciato all'autorità giudiziaria.

In merito a questa distinzione del regime sanzionatorio tra soggetto privato e titolari d'impresa o responsabili di ente, vi è da sottolineare come la giurisprudenza della Cassazione Penale privilegi una lettura della norma non formale ma sostanziale e, dunque, ciò che conta non è la qualifica formale del soggetto attivo ma il tipo di attività da cui sono derivati i rifiuti oggetto di abbandono, per cui: *“con riferimento al reato di abbandono, di cui al comma 2 dell'art. 256 d.lgs. 152 del 2006, la soggettività ristretta richiesta per l'integrazione della fattispecie (“titolari di imprese e responsabili di enti”) non richiede una veste formale, ma una concreta attività diretta all'abbandono di rifiuti; in tal senso, è stato affermato che **il reato di cui all'art. 256, comma secondo, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è configurabile nei confronti di qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'esercizio, anche di fatto, di una attività economica, indipendentemente dalla qualifica formale sua o dell'attività medesima (Sez. 3, n. 38364 del 27/06/2013)**”* (Cassazione Penale - Sez. III – sentenza del 10 giugno 2016, n. 24330).

La Suprema Corte ha evidenziato come la *ratio* della fattispecie incriminatrice in questione sia quella di delimitare le condotte penalmente rilevanti di abbandono di rifiuti escludendo solo le ipotesi di carattere assolutamente occasionale, concernente modesti quantitativi di rifiuti di provenienza “domestica” o “personale”.

1.2 La responsabilità del titolare d'impresa per l'abbandono di rifiuti operato dai propri dipendenti

Con la sentenza n. 8652 del 3 marzo 2016 la Cassazione Penale - Sez. III - si è pronunciata in tema di divieto di abbandono di rifiuti, soffermandosi sulle responsabilità del titolare d'impresa.

Va in premessa ricordato - come hanno ribadito in tale occasione i Giudici - che secondo la giurisprudenza consolidata della Suprema Corte: *«... in tema di gestione dei rifiuti, le responsabilità per la sua corretta effettuazione, in relazione*