

**Maurizio Santoloci
Valentina Vattani**

RIFIUTI SOLIDI E LIQUIDI

**GESTIONE, TRASPORTO, STOCCAGGIO,
DEPOSITI & DINTORNI...**

**Decodificazione pratica delle regole del T. U. ambientale
alla luce delle prassi di fatto, della giurisprudenza
e della nuova Direttiva 2008/98/CE**

*Domande e risposte su aspetti operativi quotidiani
dal punto di vista dei controllori e dei controllati
e connessi articoli di approfondimento*

Seconda edizione ampliata ed aggiornata
con le modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 4/2008



Diritto all'ambiente®
www.dirittoambientedizioni.net
edizioni

DEMO

***SI RIPORTANO DI SEGUITO
A SCOPO ILLUSTRATIVO
ALCUNI BRANI DELLA EDIZIONE 2009
DEL VOLUME
“RIFIUTI SOLIDI E LIQUIDI...”***

**RIFIUTI SOLIDI E LIQUIDI:
GESTIONE, TRASPORTO, STOCCAGGI, DEPOSITI & DINTORNI...**

**Decodificazione pratica delle regole del T.U. ambientale alla luce delle prassi
di fatto, della giurisprudenza e della nuova Direttiva 2008/98/CE**

*Seconda edizione ampliata ed aggiornata
con le modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 4/2008*

Diritto all'Ambiente - Edizioni
Segreteria organizzativa: Via Montefiorino n. 10 - 05100 Terni
Tel. 0744/220970; Fax 0744(271596; Info-line 328/7320017
edizioni@dirittoambiente.net
Sede di Roma: Via Orazio Antinori n. 1 - 00153 Roma
Tel. 06/5780500; Fax 06/57133254
sederoma@dirittoambiente.net

www.dirittoambientedizioni.net

© copyright Diritto all'Ambiente – Edizioni, 2009
ISBN 978-88-902939-4-8

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

Impaginazione grafica a cura di: Diritto all'Ambiente - Edizioni
Finito di stampare nel mese di giugno 2009
presso Leoni Grafiche s.n.c.
05022 Amelia - Viale Europa, 78/80

INDICE - SOMMARIO

Prefazione	pag. 12
I rifiuti nella storia e la storia dei rifiuti	pag. 15

PARTE PRIMA

PERCORSO PRELIMINARE NEL CONCETTO DI RIFIUTO E NON RIFIUTO. LUOGHI COMUNI E DEFINIZIONI FORMALI	pag. 25
--	---------

1. La nuova Direttiva europea 2008/98/CE relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive ha modificato la definizione di “rifiuto”? **2.** Con l’entrata in vigore del T.U. ambientale è cambiata la definizione di “rifiuto”? **3.** La parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 disciplina la materia dei rifiuti. Ma il comune concetto di “rifiuto” coincide con la nozione giuridica di “rifiuto” contenuta nella normativa di settore? **4.** La definizione formale di “rifiuto” del D. Lgs n. 152/2006 presuppone che ambedue le condizioni espresse nella formulazione sussistano per aversi il concetto giuridico relativo? **5.** È sufficiente che un materiale figuri nel Catalogo Europeo dei Rifiuti (CER) per essere considerato un rifiuto? **6.** Il “disfarsi” che è elemento caratterizzante della definizione di “rifiuto” della parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 equivale al concetto di “disfarsi” di uso comune? **7.** Un “rifiuto” può essere – come spesso accade di fatto – trasformato in una “materia prima” sulla base di un accordo contrattuale tra produttore, trasportatore, gestore del sito finale, o intermediario o commerciante? **8.** È sufficiente che un prodotto abbia un valore di mercato perché non sia “rifiuto” e diventi “sottoprodotto” o “materia prima secondaria”? **9.** Il “rifiuto” formale è un concetto dinamico e non statico? **10.** Il prodotto ed il rifiuto come si differenziano nel sistema normativo? **11.** Come sono classificati i rifiuti? **12.** Cosa si intende per rifiuti speciali assimilati agli urbani? **13.** Una Regione può derogare alle norme nazionali in materia di nozione di rifiuto o di autorizzazione per la gestione dei rifiuti? **14.** Cosa si intende con il concetto di gestione dei rifiuti? **15.** La cessazione dell’attività produttiva fa venire meno gli obblighi che gravano sul titolare con riferimento alla gestione ed allo smaltimento dei rifiuti aziendali? **16.** Cosa si intende con il concetto di “raccolta differenziata”?

Approfondimenti:

- IL "NON RIFIUTO" NEL D.LGS. N. 152/06 - SOTTOPRODOTTI E MATERIE PRIME SECONDARIE - DOPO LE MODIFICHE APPORTATE DAL D. LGS. N. 4/2008 E LE NOVITÀ PREVISTE DALLA NUOVA DIRETTIVA N. 2008/98/CE SUI RIFIUTI pag. 41
- LE TERRE E LE ROCCE DA SCAVO pag. 53
- MA DAVVERO IL LETAME NON È MAI UN RIFIUTO? pag. 60

PARTE SECONDA

DEPOSITI, STOCCAGGI E SIMILI...**CONFUSIONI INTERPRETATIVE E REGOLE NORMATIVE**

pag. 67

1. Il deposito temporaneo rientra tra le attività di "gestione" formale di rifiuti all'interno di un'azienda ai sensi del D. Lgs. 152/2006? **2.** Limiti temporali e limiti quantitativi: quali sono i parametri esatti di disciplina del deposito temporaneo? **3.** Lo stoccaggio come si pone in relazione al deposito temporaneo? Un'azienda quali linee guida può scegliere per accumulare rifiuti nel sito di produzione senza violare il sistema di regole e di deroghe? **4.** La realizzazione ed ubicazione del deposito temporaneo sono necessariamente collegati ad una localizzazione precisa nel contesto aziendale? **5.** Quali sono i soggetti attivi titolari della possibilità legale di effettuare il deposito temporaneo? Soltanto il produttore può realizzare tale deposito o – come molti ritengono – anche una ditta terza affidataria? **6.** Il deposito temporaneo può essere eseguito in area diversa fuori dal luogo di produzione? Dopo un trasporto di rifiuti dal luogo di produzione verso il sito esterno (di proprietà della medesima azienda o terzo) si può realizzare ancora un deposito temporaneo? **7.** Come devono essere qualificati i depositi temporanei realizzati fuori dal luogo di produzione di rifiuti e dunque extraziendali? Si deve dedurre che tali ipotesi sono sempre illegali? **8.** Perché dopo un trasporto non si può ipotizzare una forma di deposito temporaneo ma inevitabilmente uno stoccaggio? **9.** Più imprese che operano nella stessa area possono associarsi per un deposito temporaneo cumulativo? **10.** Il deposito preliminare ed il deposito temporaneo sono istituti diversi? Quali sono le differenze e quali sono le relazioni con il trasporto? **11.** È ammissibile un'attività di deposito di rifiuti effettuata dal produttore senza alcuna documentazione che comprovi la regolarità della cadenza temporale dello smaltimento? **12.** Nei cantieri edili è possibile il deposito temporaneo per i rifiuti costituiti da materiale da demolizione? Ed in caso positivo, tale deposito deve essere ubicato all'interno del-

l'area di cantiere o può essere attivato in altro sito diverso e distante dal cantiere medesimo?

Approfondimenti:

- IL DEPOSITO TEMPORANEO DEI RIFIUTI: L'EVOLUZIONE DI UN PRINCIPIO CARDINE NEL SISTEMA DI DISCIPLINA E LE POSITIVE CONSEGUENZE SULLE GRANDI ILLEGALITÀ STORICHE CONNESSE pag. 79
- I REQUISITI DEL "LUOGO DI PRODUZIONE DEI RIFIUTI" PER LA CORRETTA CONFIGURAZIONE DEL DEPOSITO TEMPORANEO (Corte di Cassazione Penale sentenza del 9 dicembre 2008, n. 45447) pag. 88

PARTE TERZA

IL FORMULARIO DI IDENTIFICAZIONE DEI RIFIUTI: UN DOCUMENTO SOTTOVALUTATO E SPESSO SCAMBIATO PER UNA BOLLA pag. 95

1. Qual è il documento-base che deve accompagnare il trasporto dei rifiuti? **2.** Perché il formulario è tanto importante nel sistema di gestione dei rifiuti? **3.** Il malinteso rapporto tra fatture, bolle e formulario. Ma i rifiuti venduti e "fatturati" sono esenti dal formulario? **4.** Il formulario è un documento unico nella sua impostazione o può essere considerato fungibile e può essere sostituito a livello locale o nazionale da altri documenti simili ed equipollenti? **5.** Quali sono le regole formali per il formulario? **6.** Quali sono le esclusioni per il formulario? **7.** Come può essere esercitata legittimamente l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti da parte degli ambulanti? **8.** Cosa si intende per "ubicazione dell'esercizio"? **9.** Come si deve indicare sul formulario il numero del registro? **10.** Quali sono le regole per un trasporto con veicoli diversi? **11.** Quali sono le regole per un trasporto misto gomma/ferrovia, gomma/nave? **12.** Quali sono le regole per un trasporto con trasbordo parziale per motivi eccezionali? **13.** Se un privato cittadino trasporta con il proprio mezzo rifiuti pericolosi (gomme d'auto, batterie esauste, guaine bituminose, etc...) è obbligato ad avere un formulario, e a che sanzione va incontro?

Approfondimenti:

- I PERCORSI FRAZIONATI DELLA MICRORACCOLTA DEI RIFIUTI NEL CONTESTO DEL T.U. AMBIENTALE pag. 105
- LA MOVIMENTAZIONE DEI RIFIUTI ALL'INTERNO DELLE AREE PRIVATE pag. 107

PARTE QUARTA

**IL NUOVO ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI E LE GRANDI NOVITÀ
PER L'ISCRIZIONE PREVISTE DAL T.U. AMBIENTALE** pag. 111

1. Quali sono gli estremi per l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali? **2.** Qual è l'articolazione dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali? E come si procede all'iscrizione? **3.** Quali sono i soggetti per cui è prevista una "procedura semplificata" di iscrizione all'Albo gestori? **4.** Il D. Lgs. n. 152/2006 ha previsto una grande novità in adesione a sentenza della Corte Europea sul trasporto "in conto proprio"... Come avviene - quindi - l'iscrizione di chi esercita il trasporto in conto proprio ex art. 212, comma 8, D. Lgs. n. 152/2006? **5.** Chi si intende per "produttore iniziale" di rifiuti? **6.** Quali prescrizioni debbono essere osservate da chi trasporta rifiuti in conto proprio ex art. 212, comma 8, D. Lgs. n. 152/2006? **7.** Chi trasporta rifiuti è sempre obbligato ad iscriversi all'Albo Nazionale Gestori Ambientali? **8.** Quali sono i criteri per l'iscrizione delle imprese che trasportano i rifiuti per ferrovia? **9.** Quali sono i contenuti delle deliberazioni per il trasporto ferroviario dei rifiuti?

Approfondimenti:

- L'ISCRIZIONE ALL'ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI DOPO LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL D.LGS. N. 4/2008 pag. 120
- L'ISCRIZIONE ALL'ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI: LA PROCEDURA SEMPLIFICATA E LA PROCEDURA ORDINARIA NON SONO SOVRAPPONIBILI pag. 134

PARTE QUINTA

LE REGOLE GENERALI PER IL TRASPORTO pag. 137

1. Qual è il rapporto tra il trasporto dei rifiuti pericolosi e l'ADR? **2.** Cosa si intende per ADR? **3.** I concetti di "rifiuti pericolosi" e di "merci pericolosi" coincidono sempre perfettamente? **4.** Il ciclo del viaggio del rifiuto si articola in diverse fasi. Quali sono i punti salienti ai fini delle regole e della disciplina generale? **5.** Quali sono i principi sulla responsabilità del produttore/detentore iniziale dei rifiuti in caso di trasporto illegale? **6.** Quali sono le forme per la segnalazione alla Provincia della mancata ricezione della quarta copia del formulario entro i ter-

mini di legge? **7.** La denuncia alla provincia per la mancata ricezione della quarta copia del formulario è di competenza dell'ufficio ambiente o della polizia provinciale? **8.** È regolare il conferimento dei rifiuti ad un "trasportatore tuttofare"? **9.** L'interpretazione del "peso da verificarsi a destino" legittima una spedizione ed un conseguente trasporto di rifiuti senza indicare il peso (o il volume) in partenza sul formulario? **10.** Il conferimento dei rifiuti (anche aziendali) al servizio pubblico di raccolta deresponsabilizza immediatamente il titolare di azienda produttore? **11.** In caso di servizio pubblico di raccolta dato in appalto ad una ditta privata il conferimento dei rifiuti deresponsabilizza il titolare di azienda produttore? **12.** Gli "stoccaggi" intermedi durante il trasporto realizzati ad opera del trasportatore sono legali? **13.** Le soste tecniche previste dal T.U. ambientale durante il trasporto sono legalizzazioni degli stoccaggi intermedi? **14.** 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? **15.** Cosa fare in caso di rifiuto dell'impianto di destino di firmare la terza e quarta copia del formulario? **16.** Il formulario è concepito per documentare il trasporto dei rifiuti da un solo produttore ad un solo destinatario? **17.** Il percorso frazionato per il "trasportatore" con unico formulario è ipotizzabile? **18.** Deve esistere un rapporto civilistico preliminare tra produttore e sito finale nonché tra produttore e trasportatore? **19.** Un trasportatore può svolgere anche di fatto senza autorizzazione attività di stoccaggio, smaltimento e recupero? **20.** Sussiste un onere del produttore di garantire la corretta fase finale e l'impossibilità di "delegare" al trasportatore o ad altri la sua responsabilità? **21.** Il detentore/produttore è titolare del diritto di accesso ai documenti amministrativi che attestano le autorizzazioni e comunicazioni allo smaltimento o recupero del destinatario finale? **22.** È necessario per il produttore/detentore accertarsi della regolarità dell'iscrizione all'Albo del trasportatore? **23.** L'esercizio abusivo dell'attività di trasporto di rifiuti (pericolosi e non pericolosi) è sempre reato? **24.** L'omissione totale del formulario e la compilazione con dati non completi o inesatti quali illeciti integrano? **25.** La sanzione minore per le indicazioni incomplete o inesatte ma che riportano tutti gli elementi indispensabili è applicabile anche in caso di trasporto di rifiuti pericolosi? **26.** Il sequestro e la confisca definitiva dei veicoli utilizzati per il trasporto quando sono obbligatori? **27.** Sussiste una differenza tra i presupposti per l'applicazione del 5° comma dell'art. 258 decreto 152/2006 in materia di registri di carico/scarico ed in materia di formulari di trasporto? **28.** Esiste responsabilità del produttore/detentore mittente nel sistema di trasporto illecito dei rifiuti nel contesto delle sanzioni per il trasporto illecito? **29.** 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? **30.** Il malinteso rapporto tra fatture, bolle e formulario. Ma i rifiuti venduti e "fatturati" sono esenti dal formulario?

31. Le soste tecniche previste dal T.U. ambientale durante il trasporto sono legalizzazioni degli stoccaggi intermedi?

Approfondimenti:

- CASSAZIONE: L'IDEA SECONDO CUI L'INCISO "PESO DA VERIFICARSI A DESTINO" AUTORIZZI L'INDICAZIONE DELLA QUANTITÀ DEI RIFIUTI, ALTERNATIVAMENTE, ALLA PARTENZA O ALL'ARRIVO "NON POGGIA SU ALCUN FONDAMENTO NÉ LETTERALE NÉ RAZIONALE" pag. 170
- L'INTERMEDIARIO NEL TRASPORTO DEI RIFIUTI pag. 175

PARTE SESTA

IL TRASPORTO DEI RIFIUTI LIQUIDI E L'EQUIVOCO INTERPRETATIVO CON GLI SCARICHI INDIRETTI pag. 183

1. Acque di scarico e rifiuti allo stato liquido: dov'è il confine? Quali norme si applicano ai liquami aziendali in vasca anche in sede di trasporto? **2.** Dunque lo "scarico" previsto dalla parte del T.U. ambientale sulle acque appare come una deroga al concetto generale di rifiuto liquido? **3.** Ciò che rileva ai fini dell'individuazione della disciplina da applicare non è dunque lo stato fisico della sostanza? **4.** In quali casi un'azienda è soggetta unicamente alla disciplina sulle acque di cui alla parte terza del D. Lgs. n. 152/2006? **5.** Il formulario di identificazione dei rifiuti è necessario per il trasporto di rifiuti liquidi di acque reflue da un'azienda produttrice verso l'impianto di trattamento finale? **6.** Quali sono i siti di destinazione ordinari dei trasporti dei liquami prodotti da aziende e privati? Come si collocano in questo regime giuridico il depuratore comunale e l'impianto di trattamento privato? **7.** Il depuratore comunale è struttura abilitata in via permanente ed automatica a ricevere rifiuti liquidi da autobotti? **8.** Quando un trasportatore di rifiuti liquidi può riversare i liquami in un depuratore in virtù della "deroga espressa" che consente il relativo trattamento? **9.** Quando un trasportatore di rifiuti liquidi può riversare i liquami in un depuratore in virtù della "deroga automatica" che consente il relativo trattamento? **10.** Quali documentazioni sono necessarie a corredo del trasporto dei rifiuti liquidi costituiti da acque reflue verso il depuratore comunale? **11.** Quali sono i principi relativi al certificato di analisi allegato al formulario per il trasporto dei rifiuti liquidi di acque reflue (privati o aziendali) verso un depuratore comunale in deroga automatica?

12. Il percorso del trasportatore di rifiuti liquidi costituiti da acque reflue deve essere unico, senza frazionamenti di fonti committenti? **13.** In caso di espurgo delle fosse settiche provenienti dai privati cittadini, effettuato da ditta autorizzata, è possibile utilizzare un unico formulario per più espurghi (trasporto cumulativo)?

Approfondimenti:

- IL CONFINE TRA ACQUE DI SCARICO E RIFIUTI ALLO STATO LIQUIDO DOPO LE MODIFICHE APPORTATE DAL D.LSG. N. 4/2008 pag. 198

PARTE SETTIMA

ABBANDONO, DEPOSITO INCONTROLLATO DEI RIFIUTI E DISCARICHE ABUSIVE pag. 205

1. Come si configura l'abbandono di rifiuti? **2.** Come si configura il deposito incontrollato di rifiuti? **3.** La sanzione per l'abbandono ed il deposito incontrollato dei rifiuti è uguale sia per il soggetto privato sia per il titolare d'impresa o responsabile di ente? **4.** Un soggetto viene trovato mentre getta un piccolo quantitativo di rifiuti su un cumulo che in se stesso rappresenta oggettivamente (e anche giuridicamente) una discarica. Di cosa deve rispondere? **5.** Un soggetto viene colto nell'atto dell'abbandono di rifiuti che costituisce non già un'azione isolata e occasionale bensì soltanto l'ultimo di una serie di atti di abbandono omogenei e pregressi che hanno, nella loro sinergia e consecuzione temporale, realizzato o fortemente contribuito a realizzare in un determinato luogo una discarica abusiva. Di cosa deve rispondere? **6.** Nel caso di impresa fallita a chi risulta imputabile la responsabilità per l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti? **7.** A parte l'irrogazione delle sanzioni (amministrative o penali), quale altro obbligo incombe sul soggetto autore dell'abbandono o del deposito in controllato? **8.** Chi è il gestore di discarica? **9.** Quali sono gli oneri del gestore di una discarica? **10.** A quali sanzioni è soggetto il gestore che viola i criteri di gestione di una discarica? **11.** Cosa si intende per discarica abusiva? **12.** L'abbandono occasionale di rifiuti può essere collegato con il concetto di realizzazione di discarica, e questo anche se questo abbandono occasionale avviene su quella che in se stessa è già oggettivamente una discarica? **13.** Quando va disposta la confisca della discarica abusiva e quali altri oneri incombono sul soggetto responsabile?

Approfondimenti:

- LA RESPONSABILITÀ SOLIDALE IN CASO DI ABBANDONO O DEPOSITO INCONTROLLATO DI RIFIUTI E LA COMPETENZA AD ADOTTARE L'ORDINANZA COMUNALE DIRIMOZIONE E REMISSIONE IN PRISTINO DEI LUOGHI (TAR Veneto, sentenza del 14 gennaio 2009, n. 40) pag. 220

APPENDICE GIURISPRUDENZIALE

pag. 233

Diffida contro il plagio palese e dissimulato

La pirateria editoriale è un reato

La normativa sulla tutela del diritto d'autore (Legge 18 agosto 2000 n. 248) prevede specifici e severi reati (puniti anche con pena detentiva) per chi abusivamente duplica pubblicazioni con il fine di spaccio al pubblico in senso generale, mentre pesanti sanzioni amministrative sono previste per chi opera dette pubblicazioni oltre il limite del 15% per uso personale. Analogamente severi reati (sempre puniti con pena detentiva) sono previsti per i titolari di tipografie o agenzie di riproduzioni o per chiunque gestisca comunque un sistema di fotorigrafia che operi le duplicazioni dei libri in modo illegale ed anche per chiunque spaccia verso terzi le copie realizzate per uso personale (comunque non legali oltre il 15% dell'opera complessiva).

La pirateria informatica è dunque oggi un reato. Si sottintende che tali ipotesi di illeciti penali (o sanzioni amministrative nei casi minori) sono ipotizzabili anche a carico di responsabili di enti e strutture (private ma anche pubbliche) che esercitano, agevolano o comunque tollerano in modo cosciente le abusive riproduzioni sopra citate.

Pertanto, diffidiamo formalmente chiunque da qualsiasi forma di plagio in riproduzione del presente volume sia in modo palese che in versione dissimulata. In particolare gli autori e l'editore perseguiranno personalmente a livello penale e civile, con specifiche denunce e ricorsi, chiunque (anche se appartenente ad ente o struttura pubblica) esegua attività di riproduzione totale o parziale del presente testo, fotocopii l'opera e gli elaborati in essi contenuti oltre i limiti di legge consentiti e comunque, in ogni caso, per fini di spaccio verso terzi anche gratuiti ed interno alla struttura di appartenenza, riprenda e rielabori in modo fraudolento testi e schemi e modificando parzialmente alcune parti rilevanti proceda sostanzialmente ad un plagio dell'opera in via parziale o totale.

Le procedure penali e civili saranno attivate dall'editore e dagli autori personalmente a carico sia dei possessori di fatto di copie (totali o parziali) abusive, sia a carico dei titolari di copisterie ufficiali e/o titolari e/o gestore o possessori di fatto di macchine fotocopiatrici (anche se non proprie ed a loro affidate) utilizzate per le illecite riproduzioni del volume in violazione di legge, nonché a carico di coloro che, privati o dipendenti pubblici, procedono alle abusive duplicazioni con fini di spaccio anche interni e gratuiti.

Gli autori

Prefazione

Il tema della gestione dei rifiuti presenta oggi molteplici aspetti di radicata e “storica” complessità che interessano contestualmente, anche se da angolazioni e con ottiche diverse, i titolari delle aziende che devono rispettare le regole normative, i funzionari della pubblica amministrazione preposti al rilascio dei regimi autorizzatori ed alle attività di monitoraggio, gli organi di polizia statali e locali che devono eseguire i controlli in azienda e su strada per verificare il corretto rispetto delle normative di settore.

Realisticamente, ed onestamente, per nessuno di questi tre soggetti esiste una facile e scorrevole strada di accesso conoscitivo, interpretativo ed applicativo delle norme in questo settore. Le leggi, i regolamenti e gli atti applicativi si sono in questi anni stratificati e sovrapposti, creando un sistema di regole che spesso è complesso e – soprattutto – presenta rilevanti zone di mancata disciplina diretta normativa, talché deve intervenire una giurisprudenza supplente per integrare e favorire la elaborazione di principi applicativi ed interpretativi.

Dunque, un sistema di disciplina basato oggi – oggettivamente – non solo sulla legge ma anche e per forza di cose sulla giurisprudenza integrativa, che svolge un ruolo proporzionalmente sempre più importante con il progredire della complessità di approccio delle norme.

Trasporto dei rifiuti, depositi temporanei, stoccaggi iniziali ed intermedi sono certamente i punti centrali del sistema di gestione dei rifiuti, quelli storicamente più controversi nella lettura ed applicazione pratica della normativa sulla disciplina dei rifiuti. Anche considerando il delicato punto di confine tra rifiuti liquidi ed acque di scarico, sul quale si basa gran parte del meccanismo di trasporto dei rifiuti derivati dai residui liquidi industriali.

Nel complesso sistema di combinato disposto normativo e giurisprudenziale con il presente volume abbiamo cercato di finalizzare tutta l'impostazione dell'opera per soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita tra gli operatori di settore, di risolvere in modo rapido e, al tempo stesso, giuridicamente corretto, gli aspetti più strettamente di carattere pratico che quotidianamente si presentano a quanti devono operare “sul campo”.

La scelta è stata – dunque – nella prima edizione del maggio 2007 quella di una raccolta schematica di quesiti pratici ed approfondimenti tecnico/giuridici di immediata lettura utili per tutti coloro che, seppur da punti di vista diversi, devono leggere ed applicare il Testo Unico Ambientale.

Nell'attuale e rinnovata edizione 2009, atteso il successo della citata prima stesura, abbiamo cercato di mantenere inalterato lo spirito di fondo del lavoro che è finalizzato a tradurre in termini pratici e semplici principi operativi a volte complessi e controversi, anche con una integrazione di giurisprudenza aggiornata e coordinata con le singole tematiche esposte e con dei confronti con le nuove norme poste dalla neo Direttiva 2008/98/CE

che ha ridisegnato tutta la disciplina sulla gestione dei rifiuti a livello europeo e che dovrà essere recepita negli ordinamenti interni nazionali entro dicembre 2010.

Nel contempo abbiamo voluto operare maggiori integrazioni con approfondimenti specifici su alcuni temi che nelle sedi convegnistiche e seminariali sono sempre risultati di maggiore e più diffuso interesse generale.

Queste pagine nascono “sul campo”, da una nostra attività di impegno in sede amministrativa, seminariale e didattica sia sul territorio che nelle scuole di polizia, in modo strettamente aderente alla realtà delle cose concrete, con la finalità di raggiungere tutti gli operatori, anche per quelli con competenze non specialistiche in queste materie.

Buona lettura a tutti!

Giugno 2009

Maurizio Santoloci e Valentina Vattani

PARTE PRIMA

**“Percorso preliminare nel concetto
di rifiuto e non rifiuto.
Luoghi comuni e definizioni formali”**

1. La nuova Direttiva europea 2008/98/CE relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive ha modificato la definizione di “rifiuto”?

Sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 22 novembre 2008 serie L. 312 è stata pubblicata la Direttiva 2008/98/CE che costituisce la nuova direttiva quadro sui rifiuti.

È bene tenere presente che la nozione di rifiuto viene posta dal diritto comunitario, quindi gli Stati membri non possono in alcun modo modificarla.

La nuova Direttiva 2008/98/CE ripropone (nella versione tradotta in italiano) una modifica alla definizione di “rifiuto” – dovuta ad una diversa traduzione del testo ufficiale redatto in inglese rimasto identico alle versioni contenute nelle precedenti direttive – che già era presente nella precedente Direttiva 2006/12/CE, ma che non era stata recepita nel D.Lgs. n. 152/2008 al momento della sua revisione ad opera del D. Lgs. n. 4/2008, e cioè la locuzione “*abbia deciso*” è stata ora tradotta in “*abbia l’intenzione*”, per cui la definizione di rifiuto posta dalla nuova direttiva rifiuti risulta essere la seguente: «*“rifiuto”: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o l’obbligo di disfarsi.*».

Si deve ritenere, comunque, che questa diversa traduzione nulla cambi sotto il profilo interpretativo della nozione di rifiuto. Oggi come ieri, infatti, è comunque necessario indagare sulla vera intenzione di disfarsi di una data cosa da parte di un soggetto per vedere se quella cosa è o non è un rifiuto per la normativa di settore.

Tale dinamica la possiamo rinvenire entro l’unica norma di possibile riferimento all’interno del nostro sistema giuridico e cioè l’art. 56 del codice penale che recita: “*Chiunque commette atti idonei diretti in modo non equivoco a...*”; se si estrapola questo principio interpretativo dal codice penale e lo si porta dentro la normativa sui rifiuti per interpretare il “*disfarsi*” legato alla definizione di rifiuto posta da detta normativa sarà dunque necessario verificare di volta in volta, rifiuto per rifiuto, situazione per situazione, se quel soggetto o quella azienda ha posto in essere “atti tecnicamente idonei diretti in modo non equivoco” a disfarsi di quella massa di cose, anche se praticamente ancora non lo ha ancora fatto. Se la risposta a tale interrogativo è negativa saremo di fronte a un “non rifiuto”, ma se l’atto posto in essere è tecnicamente idoneo ed inequivocabilmente diretto al disfarsi della cosa tale cosa diviene automaticamente rifiuto.

2. Con l’entrata in vigore del T.U. ambientale è cambiata la definizione di “rifiuto”?

No. La definizione di “rifiuto” disposta dall’art. 183, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n. 152/2006 è quella già contenuta nel precedente D. Lgs. n. 22/1997, per cui è rifiuto: “*qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell’Al-*

legato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi". D'altra parte non potrebbe essere altrimenti, in quanto la definizione di "rifiuto" è stabilita dalla normativa comunitaria.

Il D. Lgs. 152/2006 ha, quindi, abrogato l'art. 14 del D.L. n. 138/2002 (convertito il legge 8 agosto 2002, n. 178), che recava una "interpretazione autentica" della nozione di rifiuto e che aveva esposto l'Italia all'avvio di una procedura d'infrazione da parte della Commissione Europea ed alla successiva condanna da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee con sentenza del 18 dicembre 2007 (causa C- 263/05).

Nondimeno, nel nuovo testo normativo sono state introdotte tutta una serie di nuove disposizione (come, ad esempio, la definizione di "sottoprodotto" o di "materie prime secondarie" o, ancora, di "recupero") che incidono, di fatto, sulla nozione di rifiuto e portano a limitare l'applicazione della normativa di settore.

3. La parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 disciplina la materia dei rifiuti. Ma il comune concetto di "rifiuto" coincide con la nozione giuridica di "rifiuto" contenuta nella normativa di settore?

No, e questo è un aspetto da non sottovalutare per l'esatta interpretazione ed applicazione della normativa in questione. Infatti, molto spesso, soprattutto a livello amministrativo ed aziendale, si tende ad identificare nel concetto di uso comune il "rifiuto" in senso giuridico. Ma così non può essere, perché non tutto ciò che è "rifiuto" nel senso comune e sociale del termine lo è poi anche giuridicamente e viceversa. Va quindi sottolineato che tutte le procedure, i principi, gli adempimenti e le sanzioni dettati dalla parte quarta del decreto legislativo n. 152/2006 presuppongono che ci si trovi di fronte ad un rifiuto non in senso generale, ma nel preciso e formale concetto delineato dallo stesso decreto e cioè: art. 183, comma 1, lett. a), "*qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*". Dunque, per astrazione giuridica solo quello che il decreto delinea nel concetto tra virgolette è un "rifiuto" in senso giuridico e consente/impone l'applicazione del decreto stesso. Ogni altra materia che risulti estranea a tale specifica classificazione non è "rifiuto" in senso giuridico e quindi non comporta i parametri applicativi del decreto. Va altresì sottolineato che la qualificazione giuridica di "rifiuto" non è rimessa alla valutazione o decisione soggettiva del produttore, trasportatore o altro soggetto attivo nel sistema di gestione, ma è oggettivamente prevista dalla legge. E nessuno può decidere che un "rifiuto" possa non essere considerato tale per scelta individuale o contrattuale.

MA DAVVERO IL LETAME NON È MAI UN RIFIUTO?

Ma davvero il letame non è mai un rifiuto?

Questo luogo comune, basato su una prassi applicativa diffusa, come molti altri luoghi comuni in materia di esclusione dalla normativa sulla gestione di rifiuti, appare totalmente inesatto e fuorviante.

Molti ritengono, infatti, che quando negli elenchi di esclusione previsti dalla parte quarta del Testo Unico ambientale compare una materia, questa sia in senso assoluto, sempre e comunque, inderogabilmente ormai esclusa rispetto alle regole sulla qualificazione e gestione dei rifiuti. Ma non è affatto così.

Infatti quando nella normativa sui rifiuti sussiste una esclusione per materia, in genere tale deroga è subordinata al rispetto di altre regole; in altre parole, la materia in questione non viene esclusa totalmente ed in senso assoluto, ma in quanto subordinata ad una diversa disciplina. Dunque, la deroga ha una sua regola, e se tale regola non viene osservata, la deroga si azzera e si torna alla normativa di base ordinaria.

Anzi, in via ancora preliminare e preventiva, esiste un principio generale e trasversale basato sul concetto di “disfarsi”; dunque, qualunque materia che sia anche oggetto di disciplina di esclusione e di deroga, laddove il soggetto che ne ha il possesso se ne disfi o manifesti l'intenzione di disfarsene, automaticamente quella materia (anche se è compresa nell'elenco in questione) torna inderogabilmente ad essere comunque formalmente un rifiuto in quanto l'azione del “disfarsi” istantaneamente azzera ogni deroga e trasforma quel materiale, appunto, in un rifiuto.

Poi, se non sussiste l'azione di disfarsi, si deve valutare caso per caso se quel materiale previsto dall'elenco di esclusione, nell'utilizzo di destinazione vero e reale (e non meramente cartografico e fittizio) rientri nelle regole di deroga. In caso positivo, l'esclusione viene attivata e quel materiale può essere considerato un “non rifiuto”; ma in caso negativo, laddove le regole della deroga non vengano rispettate (o vengono apparentemente e soltanto fittiziamente rispettate in modo apparente) l'esclusione non può scattare, in quanto la disciplina di deroga non è osservata e - dunque - si torna, anzi si resta nella disciplina di base e quel materiale resta perfettamente un “rifiuto” sotto il profilo giuridico.

Il letame, o più propriamente le materie fecali di origine agricola, seguono esattamente questa regola e tale concetto è da noi da tempo chiaramente espresso in ogni sede seminarale ed editoriale.

Si veda, ad esempio, il seguente brano tratto dal volume “*Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale*” edizione 2009 di Maurizio Santoloci (Diritto all'ambiente-Edizioni: www.dirittoambientaledizioni.net):

“Nel contesto della parte quarta del T.U. ambientale sono riportate alcune esclusioni per singole materie che vengono - dunque - esonerate dalla relativa disciplina. Molti ritengono che queste esclusioni siano assolute, ma questo non è vero perché nella maggior parte dei casi i materiali e le sostanze che vengono indicati come esclusi dalla disciplina sui rifiuti sono resi esenti dalle regole in materia soltanto e nella misura in cui rispettano alcune condizioni e parametri alternativi. Laddove tali condizioni alternative non sussistano, la deroga si azzerava e si torna alla disciplina generale in materia di rifiuti.

Dunque, un organo di polizia giudiziaria non deve farsi ingannare da queste esclusioni e ritenerele assolute, ma deve verificare caso per caso se sussistano tutti i parametri delle regole alternative che legittimano tale esclusione, e in caso negativo procedere per tali materiali e sostanze all'interno della disciplina sui rifiuti. È logico che chi tende a delinquere prospetta all'organo di vigilanza un preteso diritto assoluto di esclusione, oppure tende a fornire dati ingannevoli sulla sussistenza reale delle condizioni di disciplina o di fatto alternative che legittimano la presunte esclusioni.

Ad esempio, spesso si pensa che le materie fecali di origine agricola sono sempre e comunque escluse dalla normativa sui rifiuti e di fatto sono sempre un sottoprodotto. Ciò è assolutamente errato. Infatti il letame resta esonerato dal concetto di rifiuto soltanto se viene realmente riutilizzato per la normale produzione agricola; laddove tale da reimpiego sia solo fittizio e non reale, appare evidente che la condizione alternativa non sussiste, e dunque tale letame resta perfettamente un rifiuto a tutti i effetti. Si veda sul punto anche la Cassazione: « *Va anzitutto chiarito che, a norma dell'art. 185, comma 1 lett. c) del D.Lgs. 3.4.2006 n. 152, la esclusione delle materie fecali dalla disciplina sui rifiuti, contenuta nella parte quarta dello stesso decreto legislativo, opera a condizione che dette materie provengano da attività agricola e che siano riutilizzate nella stessa attività agricola*»; « *...è indiscutibile la natura di rifiuto del letame... , e quindi l'applicabilità della disciplina sui rifiuti, non foss'altro perché, trattandosi appunto di "letame", cioè materiale fecale palabile, e non di "liquame", cioè di materiale non palabile derivante da miscela di feci e urine animali, non poteva essere riutilizzato per la fertirrigazione...* » (Corte di Cassazione Penale, Sez. III, sentenza del 3 ottobre 2008, n. 37560).

Dunque, si può ipotizzare una discarica abusiva di letame laddove un soggetto aziendale (anche agricolo) mantenga accumulato tale materiale per anni senza mai riutilizzarlo per il normale uso di coltivazione, oppure laddove l'organo di polizia giudiziaria individui un camion che sta versando un carico di letame su un'area incolta ed abbandonata.

Analogo discorso vale per molti altri tipi di materiali e sostanze. Infatti questi concetti valgono per qualunque altro materiale che è soggetto a medesima disciplina alternativa. La storia dei fanghi da depurazione è altamente significativa della stato delle cose su questo punto. Infatti per molto tempo si è ritenuto che tali fanghi fossero sempre e comunque resi esenti dalla normativa sui rifiuti in senso assoluto. E con tale presupposto, sono stati per anni di fatto lasciati incontrollati tutti i presunti fenomeni di utilizzazione agricola di fanghi da depurazione, accettando in modo passivo ogni tipo di documento cartaceo nel quale si attestava a tale utilizzo. Quando sono cominciati i controlli, e qualche organo di vigilanza è andato a vedere sul posto se veramente su quei terreni si portavano avanti le coltivazioni che venivano beneficate da quei grandi quantitativi di fanghi da depurazione sparsi in modo ripetitivo e seriale, hanno trovato solo terreni incolti trasformati in discariche di fanghi. E da qui sono nate

molte inchieste con esiti di ordinanze di custodia cautelare per associazione a delinquere finalizzata allo smaltimento dei predetti faghi riqualificati (correttamente) come rifiuti e smaltiti illegalmente in un enorme pattumiera naturale sui terreni. Ma fino a quando ci si è limitati a verificare solo le carte e i bolli, senza andare a fare controlli sul posto, accettando passivamente l'arcaico ed errato concetto dell'esclusione assoluta dei fanghi di depurazione da ogni regola sui rifiuti, quantitativi immani di tali sostanze intrise di veleni sono state sparse sui nostri terreni e hanno inquinato profondamente enormi aree del territorio.".

Dunque, ove il letame non venga utilizzato nella normale pratica agricola, possiamo avere una discarica abusiva di materie fecali di origine agricola o forme diverse di reati di smaltimento abusivo. Spesso abbiamo un cumulo di letame abbandonato in campagna e dato alle fiamme... Si vuole forse sostenere che anche questo è letame escluso dalla normative sui rifiuti? A nostro avviso in questo caso la deroga è azzerata totalmente in quanto non sussiste certo la riutilizzazione nella ordinaria pratica agricola, mentre abbiamo un caso classico di smaltimento di rifiuti (materie fecali di origine agricola) mediante abbandono in cumuli ed incenerimento a terra (tutte ipotesi penalmente rilevanti).

Diverso è – invece – il caso in cui il letame viene realmente (e non fittiziamente) destinato alla pratica agricola. In tali casi, laddove il letame venga utilizzato (secondo antica consuetudine agricola) nelle ordinarie attività di coltivazione, vige regolarmente il regime di deroga. Ma laddove gli accumuli siano realizzati per finalità diverse, resta invariata la ordinaria disciplina in materia di gestione di rifiuti.

Questi concetti sono confermati anche dalla giurisprudenza: Corte di Cassazione penale, sezione III, sentenza del 3 ottobre 2008, n. 37560: « *Va anzitutto chiarito che, a norma dell'art. 185, comma 1 lett. c) del D.Lgs. 3.4.2006 n. 152, la esclusione delle materie fecali dalla disciplina sui rifiuti, contenuta nella parte quarta dello stesso decreto legislativo, opera a condizione che dette materie provengano da attività agricola e che siano riutilizzate nella stessa attività agricola.* »; « *...è indiscutibile la natura di rifiuto del letame... , e quindi l'applicabilità della disciplina sui rifiuti, non foss'altro perché, trattandosi appunto di "letame", cioè materiale fecale palabile, e non di "liquame", cioè di materiale non palabile derivante da miscela di feci e urine animali, non poteva essere riutilizzato per la fertirrigazione...».*

Tanto premesso e ribadito, va sottolineato che è un grande equivoco confondere giuridicamente il letame (materie fecali) con il liquame zootecnico. Sono in realtà due discipline nettamente diverse che soltanto una distorta prassi applicativa diffusa (derivante dal "Codice così fan tutti...") intende rendere simili. Infatti, per quanto riguarda i liquami, riteniamo sia chiaro come in caso di allevamento zootecnico ci troviamo di fronte ad insediamenti che riversano liquami residuali in vasca e non "scaricano" ai sensi del decreto 152/06

(disciplina parte quarta e non parte terza). Dunque, la disciplina di deroga sugli scarichi (appunto decreto 152/06 – parte terza) non è intervenuta in alcun modo a disciplinare questo tipo di attività non trattandosi di “scarico” ma di rifiuti liquidi di acque reflue in deposito temporaneo o stoccaggio in vasca. In realtà, per giustificare ed avvalorare una deregulation generale della materia, in caso di liquami zootecnici si richiama l’esenzione delle “materie fecali” di origine agricola oggetto della (parziale e limitata) esclusione dalla disciplina dei rifiuti come sopra citata.

Ma cerchiamo di seguire questa logica (per noi comunque non pertinente), e vediamo cosa andiamo a trovare.

In primo luogo le “materie fecali” per essere escluse dal decreto 152/06 parte quarta in esame devono essere di origine “agricola” ed i grandi allevamenti zootecnici industriali sono appunto... industriali. Quindi già questo basterebbe per rendere inipotizzabile la citata esenzione delle materie fecali prodotte in tali industrie. Semmai, peraltro, soltanto le “materie fecali” dei piccoli allevamenti realmente agricoli rientrerebbero in tale esenzione (seguendo logiche e pratiche agricole antiche ed innocue).

Inoltre – per chiarezza – le materie fecali di circhi, zoo, canili ed altro non essendo “agricole” non restano esenti – analogamente a quelle industriali – dalla norma sui rifiuti. Ed anche quelle “agricole”, se poi sfuggono al ciclo del naturale reinterro per uso agricolo, rientrano nel concetto di “rifiuto” (ad esempio: gettare in un torrente per disfarsene un carico di materie fecali realmente di origine agricola, integra il reato di smaltimento illegale di rifiuti aziendale, oltre ai reati satelliti di danneggiamento di acque pubbliche...).

Ma, a parte tale aspetto, la circostanza veramente sorprendente è che molti ritengono che nel concetto di “materie fecali” debbano essere ricomprese anche le urine animali! Con una estensione del concetto di “materie fecali” del tutto incomprensibile.

Ora, il vocabolario Zingarelli sotto la voce “fecali” precisa che si tratta di materiali “relativo alle feci”. E sotto la voce “feci” precisa che si tratta di “prodotti di origine alimentare eliminati per via rettale”. In realtà non ci risulta che le urine (anche animali) siano di produzione rettale, ma renale. Ed infatti lo stesso Zingarelli sotto la voce “urina” evidenzia che si tratta di “liquido giallastro prodotto dalla secrezione renale”.

Dunque, una “materia fecale” non può certo essere confusa, fisiologicamente e pertanto anche giuridicamente, con l’“urina”.

E la fertirrigazione (utilizzo agronomico degli effluenti di allevamento), proprio perchè è una pratica che si basa su elementi liquidi che vengono “irri-

gati” e trasportati con autobotti, riguarda le “urine” e non le “materie fecali” e – dunque – è del tutto estranea alla previsione di deroga per le materie fecali (di origine agricola). Il fatto, poi, che impropriamente nelle vasche di liquami zootecnici finiscano sia le urine che parte delle materie fecali (e della lettiera) per (irregolare) prassi e comodità aziendale, la prevalenza dell’elemento liquido (urina) non può certo trasformare tutta la vasca in “materia fecale”! Avverrà semmai il contrario: si tratterà di liquami con una parziale componente, irregolarmente aggiunta, di materie fecali e lettiera che dà luogo comunque ancora ad una sostanza liquida o semiliquida che può essere infatti “scaricata” su corpo ricettore in caso di “scarico” con condotta e riversamento diretto autorizzato (ai sensi del decreto 152/06 parte terza) o – con una alternativa molto diffusa – riversata in vasca (ai sensi del decreto 152/06 parte quarta) per essere poi asportata in autobotti e, in quanto liquida, irrorata sui terreni (tramite fertirrigazione, che è concetto ben diverso dallo spandimento delle materie fecali – palabili – sul terreno). Una materia solida e palabile non potrebbe essere oggetto di uno “scarico” attesa la definizione del decreto 152/06 parte terza.

Ma – a questo punto – a che titolo il letame viene venduto secondo prassi diffusa?

Ribadendo che secondo la nostra interpretazione il letame (materie fecali) di origine agricola viene reso esente dalla normativa sui rifiuti e considerato sottoprodotto (fin dall’origine) quando è realmente destinato per l’utilizzo nella pratica agricola, mentre quando tale finalità è fittizia – o del tutto inesistente – la deroga si azzerava ed il letame torna ad essere un rifiuto, va rilevato che la norma nella prima ipotesi non prevede che l’uso agricolo deve avvenire nello stesso terreno del produttore del letame, e comunque i sottoprodotti (in generale) possono essere trasportati per raggiungere le reali (sottolineo: reali e non fittizie) sedi di continuazione di utilizzo.

Dunque, a nostro avviso se – appunto – in modo vero e reale il letame è destinato all’uso in sede agricola, può essere legittimamente trasportato nel luogo di destinazione come sottoprodotto, ed in questo contesto può essere anche regalato o venduto a terzi, purchè ambedue (chi produce e cede, nonchè chi acquista o comunque prende in carico il letame) siano poi in grado di risolvere all’onere della prova (che ricade su di loro) sulla effettiva destinazione di tale materiale anche durante un controllo su strada o in loco.

In assenza di tale prova, si deve presupporre che – invece – la cessione è avvenuta a fini di smaltimento (del letame tornato ad essere un rifiuto...) e si attivano – pertanto – a carico di ambedue gli illeciti conseguenti.

È logico che questo principio normativo è dettato per disciplinare soprattutto le piccole realtà rurali dove da sempre il letame è (saggiamente) utilizzato come concime al posto dei veleni agricoli. Sono gli abusi a livello industriale che poi snaturano le norme e le loro utilità sociali.

In conclusione, in ogni caso di esclusione o deroga dalla normativa sui rifiuti è necessario appurare caso per caso e soprattutto concretamente sul posto se sussistono le condizioni previste dalla deroga medesima al fine di considerare attiva l'esclusione, mentre in caso contrario il materiale resta rifiuto e si integrano gli illeciti conseguenti.

PARTE SECONDA

Depositi, stoccaggi e simili...
Confusioni interpretative e regole normative

1. Il deposito temporaneo rientra tra le attività di “gestione” formale di rifiuti all’interno di un’azienda ai sensi del D. Lgs. 152/2006?

No. Contrariamente alle prassi comuni, il deposito temporaneo è una eccezione rispetto al sistema generale di gestione ed in particolare rispetto allo stoccaggio.

Il deposito temporaneo è ora disciplinato dal D. Lgs. 152/2006 al punto m) dell’articolo 183 primo comma. Esso, dunque, consiste nel: “*raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti*” ed è soggetto ad una serie di condizioni tecniche specifiche che sono indicate in seguito nello stesso punto della medesima norma.

Non vi è dubbio che il deposito temporaneo vada collocato come eccezione particolare e specifica rispetto alle operazioni di “gestione” in senso stretto (raccolta + trasporto + smaltimento o recupero), poiché esso integra una figura derogatoria che viene di volta in volta estrapolata dal legislatore rispetto a tutto il regime autorizzatorio previsto per la “gestione” dall’art. 208 D.Lgs. n. 152/06 esonerando l’azienda dagli obblighi autorizzatori.

L’art. 208 (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 nel 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 m), il quale 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.

2. Limiti temporali e limiti quantitativi: quali sono i parametri esatti di disciplina del deposito temporaneo?

L’art. 183 del decreto n. 152/2006 definisce alla lett. 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 parti per milione (ppm) né policlorobifenile, policlorotrifenili in quantità superiore a 25 parti per milione (ppm)”.

Il produttore del rifiuto può scegliere tra due modalità di tenuta del deposito alternative tra di loro:

A) può decidere di avviare i rifiuti alle operazioni di recupero o di smaltimento, con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito (sia che si tratti di rifiuti non pericolosi che pericolosi).

Questa è una ipotesi che avvantaggia sicuramente le grandi industrie che hanno

necessità di tenere in deposito temporaneo consistenti quantitativi di rifiuti. In questo caso la quantità di rifiuti in deposito è illimitata (può essere grande come può essere anche piccola.); ciò che è importante - per tale modalità - è che detti rifiuti non possono restare in deposito più di 3 mesi (questa modalità si basa su un "criterio temporale").

Ricordiamo che prima dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 4/2008 il produttore, invece, poteva scegliere di tenere in deposito temporaneo - indipendentemente dalla quantità - i rifiuti non pericolosi per un massimo di 3 mesi ed i rifiuti pericolosi per un massimo di 2 mesi. Di fatto la modifica apportata alla lett. m), comma 1, dell'art. 183 ha allungato di un mese la possibilità di tenere in deposito temporaneo i rifiuti pericolosi;

B) la seconda modalità di tenuta del deposito temporaneo si basa, invece, su un "criterio quantitativo", per cui i rifiuti devono essere avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunge complessivamente i 10 metri cubi nel caso di rifiuti pericolosi o i 20 metri cubi nel caso di rifiuti non pericolosi. In questo caso il quantitativo di rifiuti al di sotto dei 10 metri cubi e 20 metri cubi può essere tenuto in deposito oltre i tre mesi previsti dalla ipotesi A), ma non più di un anno.

Comunque, appena si raggiungono i 10 metri cubi ed i 20 metri cubi i rifiuti devono essere avviati a recupero o smaltimento.

Questa è una ipotesi che va soprattutto incontro alle esigenze dei piccoli produttori che tengono in deposito modeste quantità di rifiuti e per i quali sarebbe gravoso doverli avviare a recupero o smaltimento ogni tre mesi. Per cui fino a quando non si raggiunge un certo quantitativo in deposito (che è stato fissato in 10 metri cubi per i rifiuti pericolosi e 20 metri cubi per i rifiuti non pericolosi) questi rifiuti possono essere tenuti in "deposito temporaneo"; ma allorché si raggiungono i 10 metri cubi per i rifiuti pericolosi ed 20 metri cubi per i rifiuti non pericolosi, tali rifiuti debbono immediatamente essere avviati a smaltimento o recupero.

Se, tuttavia, entro un anno non si è raggiunto questo limite quantitativo i rifiuti in deposito debbono comunque essere avviati a smaltimento o recupero. Questa ipotesi è, di fatto, rimasta uguale a come era disciplinata nel testo pre-vigente all'entrata in vigore del c.d. correttivo ambientale.

Le intervenute modifiche hanno fatto, invece, venire meno la possibilità per gli stabilimenti localizzati nelle isole minori di tenere depositi temporanei di rifiuti pericolosi e non pericolosi per un massimo di un anno indipendentemente dalle quantità.

È inoltre previsto che il deposito temporaneo debba essere effettuato "per ca-

tegorie omogenee di rifiuti 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".

Da ultimo, il nuovo punto 5) dell'art. 183, comma 1, lett. m), dispone che per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico da emanarsi, siano fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo.

3. Lo stoccaggio come si pone in relazione al deposito temporaneo? Un'azienda quali linee guida può scegliere per accumulare rifiuti nel sito di produzione senza violare il sistema di regole e di deroghe?

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 voce D 15 dell'allegato B e voce R 13 dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo n. 152/2006, nonché dalla struttura delineata nell'art. 183).

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.

4. La realizzazione ed ubicazione del deposito temporaneo sono necessariamente collegati ad una localizzazione precisa nel contesto aziendale?

Va sottolineato che il deposito temporaneo è 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 gli stessi sono prodotti*» è consentito effettuare il deposito temporaneo dei rifiuti. L'art. 183, comma 1, lett. i), definisce luogo di produzione dei rifiuti: «*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 sono originati 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.

PARTE QUINTA

Le regole generali per il trasporto

15. Cosa fare in caso di 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 della parte IV del decreto n. 152/2006. 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. È 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. È 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 il fatto 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.

16. Il formulario è concepito per documentare il trasporto dei rifiuti da un solo produttore ad un solo destinatario?

Si. 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 sui punti nodali oggetto di dubbio e dibattito.

Con una sentenza molto importante (4 maggio 2000, n. 1134) 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.

Si rileva che un primo punto estremamente importante della citata sentenza 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 prelevamento 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. Solo in tal caso, con opportuni accorgimenti per collegare ogni formulario ad uno specifico carico di rifiuti, è possibile un percorso “frazionato” con diversi soggetti conferenti a monte.

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 dalla normativa sulle acque per essere ricompresa forzatamente nella normativa sui rifiuti sulla base dell’interfaccia fra le due normative, rappresentata dalla norma ponte dell’art. 110 compresa nella parte terza del D. Lgs. n. 152/2006.

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”*.

Oggi, tuttavia, questa nostra interpretazione storica è confermata dalla lettura dell’art. 193, comma 11, del T.U. ambientale il quale prevede più formulari per trasporti che riguardano diversi soggetti aziendali mittenti.

17. Il percorso frazionato per il “trasportatore” con unico formulario è ipotizzabile?

No. Il percorso frazionato per il “trasportatore” con un unico formulario è inibito già da diversi presupposti logici connessi alla struttura del formulario

In pratica, a voler ipotizzare una teoria diversa:

- 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 D. Lgs. 152/2006 (sanzione penale).

Appare dunque logico che il percorso sia ipotizzato come "unico" a livello di formulario. Oppure è 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 intercornessi 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. Ribadiamo ancora che oggi l'art 193, comma 11, del T.U. ambientale prevede più formulari per trasporti che riguardano diversi soggetti aziendali mittenti.

**PER ULTERIORI INFORMAZIONI
SULLA EDIZIONE 2009
DEL VOLUME
“RIFIUTI SOLIDI E LIQUIDI...”
E PER L’ACQUISTO ON LINE
VISITATE IL SITO DI
DIRITTO ALL’AMBIENTE EDIZIONI**

www.dirittoambientedizioni.net

e-mail: edizioni@dirittoambiente.net