



Scuola Superiore della Magistratura

Scandicci, 23 febbraio 2015

Corso “IL DIRITTO PENALE DELL’AMBIENTE”

Disciplina generale dei rifiuti: questioni interpretative e novità normative

Relazione di *Stefano Maglia*

SOMMARIO: 1) La corretta gestione; 2) Alcune criticità interpretative; 3) Novità normative in essere ed in nuce

1. La corretta gestione

Della disciplina generale dei rifiuti e delle bonifiche si occupa la Quarta Parte del D.L. vo n. 152/06, c.d. T.U.A. (artt. 177 ss.).

Perché è così centrale la normativa sui rifiuti nell'ambito del diritto ambientale, pur nella consapevolezza che parlare di rifiuti non riguarderebbe, in sé, la tematica dell'inquinamento? Infatti – e a ben guardare – una corretta gestione dei rifiuti (concetto peraltro ignoto nel mondo naturale-biologico) riguarderebbe tutt'al più una sorta di gestione amministrativa e controllata dei medesimi, con un sistema coordinato, gestito in prevalenza dagli enti locali, di prelevamento, recupero o smaltimento dei medesimi.

Ma la realtà è purtroppo ben diversa e la centralità del tema deriva prevalentemente da due motivi:

- 1) **la cattiva gestione dei rifiuti:** solo per rimanere nel nostro Paese non possiamo non rilevare come, a fronte di un continuo incremento quali-quantitativo dei medesimi, sia con riferimento a quelli urbani che a quelli speciali, sussistono ancora numerosi e gravi fenomeni di inquinamento ambientale (di aria, suolo, acque ecc.) causato proprio dalla cattiva gestione dei rifiuti (dall'abbandono indiscriminato, alle discariche abusive; dai siti contaminati, alle emergenze ambientali), fino a giungere anche ai fenomeni legati alla macrocriminalità. Si pensi solo che lo smaltimento abusivo dei medesimi rappresenta la terza forma di “guadagno” per le associazioni mafiose, e che il “reato” di cui all'art. 260 del D.Lgs. 152/06 (“Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”) è tra i pochissimi delitti previsti sul terreno ambientale;
- 2) la corretta gestione dei rifiuti passa attraverso la **corretta gestione delle risorse:** in un sistema generalizzato e consumistico di sprechi di risorse, una politica ed un sistema che privilegino il riutilizzo ed il recupero delle medesime (quando non sia addirittura possibile la riduzione degli sprechi a monte) diviene evidentemente centrale in tutto il contesto della normativa ambientale.

Ecco perché la “rivoluzione copernicana” operata dall'entrata in vigore nel 1997 del cd. “Decreto-Ronchi” sulla corretta gestione dei rifiuti (D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) è così importante, tanto da far affermare a molti commentatori dell'epoca che eravamo dinnanzi alla “legge-faro” del diritto ambientale.

Da quel momento, ed anche dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, praticamente ogni disposizione normativa italiana in materia ambientale ha dovuto tener conto di questa disciplina, recependo il principio fondamentale ivi riportato, cioè quello della “**prevenzione**”.

Il Testo Unico Ambientale ha dato attuazione alla Legge 15 dicembre 2004, n. 308, con cui il Parlamento delegava il Governo a procedere al riordino della legislazione esistente in campo ambientale, rendendola più organica e razionale, e tra le varie aree normative da riordinare è stata posta anche la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati.

Ora tutti i principi fondamentali della gestione dei rifiuti e delle bonifiche sono sostanzialmente contenuti nella Parte IV del D.Lgs. 152/06, anche se molta altra vigente normativa in materia (in particolar modo la legislazione attuativa) è altresì contenuta in altri provvedimenti.

Ancora oggi non è possibile parlare della disciplina dei rifiuti e dei principi cui essa si ispira senza ripercorrere – seppur in breve – le tappe della legislazione comunitaria in materia, in particolare per individuarne la ratio.

La prima norma comunitaria che ha fissato i principi cardine in tema di rifiuti è stata la Direttiva 75/442/CEE adottata dal Consiglio il 15 luglio 1975, in assoluto una delle prime, organiche discipline normative ambientali emanate a livello comunitario. Con questo provvedimento il legislatore europeo ha tracciato le linee fondamentali della politica sui rifiuti delineando gli strumenti di programmazione e organizzazione mediante i quali gli stati membri possono esercitare i controlli sulla gestione dei medesimi. In tale Direttiva (sostanzialmente recepita nel nostro Paese soltanto col sopra citato “Decreto Ronchi” la bellezza di ben 22 anni dopo!) si ritrovano i principi fondamentali della materia: la gerarchia delle forme di gestione (con al primo posto la riduzione a monte dei rifiuti ed all'ultimo lo smaltimento), la necessità di ottenere una autorizzazione per ogni forma di “gestione”, la indispensabilità di prestare la massima attenzione nei confronti dei rifiuti pericolosi, ecc.

Alla direttiva 75/442 ha fatto seguito, abrogandola, la Direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006 (G.U.U.E. L 114 del 27 aprile 2006), la cui efficacia è decaduta dal 12 dicembre 2010. Così dispone, infatti, la più recente – e attualmente vigente - **Direttiva 2008/98/CE** del 19 novembre 2008 con cui il Legislatore europeo, consapevole dei mutamenti intervenuti nella materia, e in linea con le esigenze di revisione enucleate nel VI Programma comunitario d'azione in materia di ambiente, interviene in modo articolato, apportando rilevanti novità rispetto alla precedente Direttiva del 2006.

Poiché la direttiva quadro costituisce il riferimento di base su cui poggia l'intera legislazione in tema di gestione dei rifiuti, non si può non evidenziare – soprattutto in considerazione dell'ampia portata della revisione – il rilevante impatto dell'approccio proposto su tutti i settori della politica

comunitaria in materia.

Tra i principali obiettivi posti dalla revisione, si segnalano i seguenti:

- la semplificazione della normativa sui rifiuti mediante una più chiara delimitazione della nozione di rifiuto (essa stessa modificata), attraverso l’inserimento delle nozioni di “materia prima secondaria” end of waste e di “sottoprodotto”, intese a circoscrivere l’ambito di applicazione della legislazione comunitaria in materia. Vengono, inoltre, introdotte le definizioni di “riciclaggio”, “riutilizzo” e “preparazione per il riutilizzo” nonché rivisitate le definizioni di “raccolta” e di “recupero”;
- l’introduzione di una effettiva “gerarchia” dei rifiuti, articolata su cinque stadi, che permetta, per specifici flussi di rifiuti, la flessibilità necessaria per tenere conto dell’approccio in termini di ciclo di vita (“società del riutilizzo”);
- l’introduzione della responsabilità del “produttore del prodotto”;
- l’istituzione di un quadro normativo adeguato per lo sviluppo delle attività di recupero e riciclo.

Insomma ed in estrema sintesi tale Direttiva ricorda ed impone a tutti gli Stati membri di attenersi al primo obiettivo della medesima, che risulta essere anche la principale ratio: **puntare alla riduzione della produzione dei medesimi** offrendo persino alcuni strumenti nuovi, il più “potente” di tutti è costituito dal “sottoprodotto”.

Altra ratio fondamentale è quella relativa alla particolare attenzione da rivolgere verso la gestione dei **rifiuti pericolosi**, anche dal punto di vista delle conseguenti responsabilità (e relative **sanzioni**). Accanto a quest’ultima Direttiva (recepita nel nostro Paese tramite il D.L.vo 3 dicembre 2010, n. 205 e vigente dal 27 dicembre 2010) non si può non segnalare la quasi coeva **Dir. 2008/99/CE** sulla tutela penale dell’ambiente del 19 novembre 2008.

Muovendo dal rilievo che i reati ambientali spesso si estendono oltre i confini degli Stati ove vengono commessi per cui le risposte degli ordinamenti nazionali devono essere almeno in parte condivise, nonché dalla convinzione che tale azione a livello comunitario “... trova comunque la sua legittimazione nel principio di sussidiarietà...” tramite la Direttiva l’UE ha imposto ai legislatori nazionali di prevedere, in materia ambientale (scadenza 26 dicembre 2010) – sia per le persone fisiche che giuridiche (secondo quanto disposto dall’art. 7) – sanzioni “efficaci, proporzionali e dissuasive”.

La necessità di un’azione a livello comunitario, scaturiva dal dato empirico dell’insufficienza di molti sistemi sanzionatori vigenti a garantire la piena osservanza della normativa in materia di tutela dell’ambiente, nonché dalla sussistenza di ampie disparità tra gli Stati membri nella definizione dei reati ambientali e ciò richiede un livello minimo di tutela in tutta l’Unione europea.

Il principio di sussidiarietà è infatti temperato dal principio di proporzionalità, in base al

quale la direttiva in esame prevede il ravvicinamento delle sanzioni solo in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario (unicamente le disposizioni della legislazione elencata negli allegati della presente direttiva) in materia di tutela dell'ambiente, in coerenza con quella che è la caratteristica, per definizione, della direttiva: atto che lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella sua attuazione, pur se nel rispetto del Trattato Ce.

La struttura della Direttiva rammenta all'art. 1 la ratio della normativa, ovvero quella di "tutelare l'ambiente in modo più efficace", nell'art. 2 poi sono contenute le definizioni, tra le quali si segnala in particolar modo quella di illecito, definito come ciò che viola:

- 1) gli atti legislativi elencati nell'Allegato A (una settantina tra regolamenti e direttive emanati dagli anni '70 sino ad oggi, in un elenco che non potrà non essere ritenuto suscettibile di ovvie modifiche ed integrazioni);
- 2) gli atti legislativi adottati ai sensi del trattato Euratom (sostanzialmente le tre principali direttive in tema di energia nucleare);
- 3) un atto legislativo di uno Stato membro che dia attuazione alla legislazione comunitaria citata ai punti 1 e 2.

In virtù di quanto dispone il successivo art. 3, se tali illeciti sono posti in essere con dolo ("intenzionalmente") o colpa grave ("grave negligenza"), gli Stati membri devono "adoperarsi" affinché "costituiscano reati" (ma senza indicare una soglia minima per le pene previste) una serie di comportamenti (nove) che concretamente possono porre in pericolo la salute o una risorsa ("possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità" di aria, acqua, suolo, fauna, flora).

Riprendendo in qualche misura quel concetto di co-responsabilità presente nel nostro ordinamento nell'art. 178 del D.Lgs. n. 152/2006, l'art. 4 impone agli Stati membri di punire con sanzioni penali "efficaci, proporzionate e dissuasive" (ex art. 5) anche chi favorisce o istiga la commissione delle attività di cui all'art. 3.

Alla responsabilità delle persone giuridiche sono poi dedicati gli artt. 6 e 7, anche se la relativa definizione si ritrova all'art. 2, lett. d): "qualsiasi soggetto giuridico che possieda tale status in forza del diritto nazionale applicabile".

In buona sostanza si impone agli Stati membri (pur nelle evidenti differenze dei sistemi penali interni) di "provvedere affinché le persone giuridiche "possano" essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli artt. 3 e 4" qualora siano commessi a loro vantaggio da chiunque detenga una "posizione preminente", in virtù del: a) potere di rappresentanza, b) decisionale, c) di controllo.

Com'è noto tale Direttiva è stata di fatto l'origine dell'inserimento dei reati presupposto ambientali nel DLvo 231/01 tramite il DLvo 121/2011, ovvero il cosiddetto "231 ambiente"

(giustamente e pesantemente criticato addirittura dalla stessa Corte di cassazione con la Relazione n. III/9/2011 del 2 agosto 2011). Ma le cose che ritengo più utile sottolineare in questa sede sono altre due: 1) la forte presa di posizione europea verso una **protezione sostanziale dell'ambiente** e non meramente formale; 2) la altrettanto puntuale richiesta di **sanzioni “efficaci, proporzionate e dissuasive”** in campo ambientale.

Il nostro Paese ha operato coerentemente a questi principi?

Basti pensare solo al fatto che la stragrande maggioranza delle sanzioni previste dalla parte IV del TUA sia di natura amministrativa o meramente contravvenzionale, spesso più punitiva verso comportamenti di natura formale, e tutto questo nel Paese patria di Gomorra, per nutrire seri e giustificati dubbi al proposito.

Se a ciò si aggiunge una normativa spesso scoordinata e in continuo assestamento (solo il TUA ha conosciuto circa 60 modifiche in poco più di otto anni) ed un legislatore in alcuni casi autore di norme di difficile (se non impossibile) interpretazione – come vedremo in seguito - è di tutta evidenza che il compito dell'interprete, dell'operatore e del magistrato risulti invero improbo per la gioia di ecofurbi ed ecocriminali.

2. Alcune criticità interpretative

Per evidenti problemi di sintesi si riportano di seguito solo alcuni esempi di criticità interpretative relative alla corretta gestione dei rifiuti.

a) Rifiuto/non rifiuto? Il caso del "sottoprodotto"

Art. 184-bis (Sottoprodotto)

1. E' un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è **certo** che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla **normale pratica industriale**;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

Il punto di discriminazione tra rifiuto e non rifiuto è da anni uno dei temi più emblematici e complessi. Basti pensare che lo stesso Sesto programma europeo dell'ambiente del 2002 si dava dieci di tempo per identificare correttamente "cosa è rifiuto e cosa non lo è". E' di tutta evidenza che tale tema sia addirittura più rilevante di quello relativo alla classificazione dei rifiuti, in quanto stiamo discutendo "se" un determinato scarto è un rifiuto e non "che" rifiuto è, tenendo presente la ratio sopraevidenziata dell'intera normativa.

Nella formulazione attualmente vigente a livello comunitario e nazionale, la nozione di sottoprodotto è il risultato di una evoluzione assai elaborata e complessa, in cui fondamentale è stato il ruolo assunto dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale. A seguito delle modifiche introdotte dal D.L.vo n. 205/10 alla Parte IV del TUA, in attuazione della già citata Direttiva sui rifiuti 2008/98/Ce (art. 5), l'art. 183, lett. qq) del TUA definisce sottoprodotto "qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 184-bis, comma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all'articolo 184-bis, comma 2".

Il problema più controverso riguarda – oltre l'identificazione di cosa possa essere ritenuto **certo** ex lett. b dell'art. 184-bis - la corretta identificazione di cosa si intenda per "**normale pratica industriale**".

La dottrina e la giurisprudenza hanno fornito diverse interpretazioni di tal concetto.

In particolare – tra le tante – si segnala una pronuncia della Corte di Cassazione, Sez. III, dep. n. 17453 del 10 maggio 2012.

Nei passaggi argomentativi della sentenza si legge in particolare che: “sebbene la delimitazione del concetto di normale pratica industriale non sia agevolata dalla genericità della disposizione, certamente esclude le attività comportanti trasformazioni radicali del materiale trattato che ne stravolgano l’originaria natura”.

Tale affermazione rischia di fornire una interpretazione troppo restrittiva: si pensi al caso emblematico delle vinacce, che la Cassazione ha già avuto modo di classificare indiscutibilmente come sottoprodotti se inviate, per esempio, ad una distilleria, per le quali se è vero che da parte del soggetto da cui esse derivano subiscono trattamenti “minimali”, è altresì vero che invece subiscono trattamenti “radicali” da parte del soggetto che le utilizza per “trasformarle” in grappa.

Tale considerazione consente di affermare un principio molto importante, ovvero che nell’analisi del sottoprodotto occorre aver riguardo – a parere di chi scrive - alle caratteristiche di **due** processi produttivi: quello di “origine” (a monte) del materiale che potrebbe essere classificato come tale, e quello “a valle”, cioè il successivo (eventuale) processo produttivo che lo trasforma in un bene per il mercato; considerare che nessuno dei due possa determinare “una trasformazione radicale del materiale” ha l’effetto di rendere di fatto pressochè inutilizzabile la nozione di sottoprodotto, poichè solo in rari casi un materiale che decade da un ciclo produttivo non come bene primario è direttamente impiegabile tal quale anche in altro ciclo produttivo. Pertanto l’abbinamento della Cassazione tra “la normale pratica industriale” e “la mancata trasformazione radicale della natura del materiale” è sicuramente valido solo per il ciclo produttivo a monte, ma non certo per quello a valle.

L’ipotizzare poi che “sottoprodotto” si abbia solamente se il produttore dello scarto decide autonomamente che quello è un sottoprodotto perché non ha compiuto sul medesimo alcuna “trasformazione radicale” a prescindere dal necessario collegamento su cosa ne sarà di tale scarto è inoltre assai “rischioso” in termini di dimostrazione della certezza di tale operazione.

Del resto, il richiamo alla “normale pratica industriale” si è sempre giustificato quale utile criterio di identificazione dei “trattamenti ammessi” che sono sempre stati individuati in quelli “sostanzialmente assimilabili” a quelli a cui l’impresa sottopone anche il “prodotto industriale”, prima di immetterlo sul mercato, a prescindere quindi dalle modificazioni della sua natura.

I trattamenti della “normale pratica industriale” possono dunque definirsi come il complesso di “ordinarie” operazioni o fasi produttive che – secondo una prassi consolidata nel settore specifico di riferimento – caratterizza un dato ciclo di produzione di beni, e che possono mutare da sottoprodotto a sottoprodotto a prescindere dalle variazioni sulla originaria natura. Peraltro anche la

stessa Cassazione formula questa considerazione nella medesima sentenza, ove letteralmente così si esprime: “Deve propendersi, ad avviso del Collegio, per un’interpretazione meno estensiva dell’ambito di operatività della disposizione in esame e tale da escludere dal novero della normale pratica industriale tutti gli interventi manipolativi del residuo diversi da quelli **ordinariamente** effettuati nel processo produttivo nel quale esso viene utilizzato”.

A conferma di tale assunto si richiama ancora la già citata Comunicazione europea n. 59/2007 (punto 3.3.2.). Essa, pur evidenziando come in alcuni casi sia difficile da valutare, pone all’attenzione dell’interprete gli aspetti imprescindibili da considerare “la catena del valore di un sottoprodotto prevede spesso una serie di operazioni necessarie per poter rendere il materiale riutilizzabile. Dopo la produzione, esso può essere lavato, seccato, raffinato o omogeneizzato, lo si può dotare di caratteristiche particolari o aggiungervi altre sostanze necessarie al riutilizzo, può essere oggetto di controlli di qualità ecc.”. E prosegue: “alcune operazioni sono condotte nel luogo di produzione del fabbricante, altre presso l’utilizzatore successivo, altre ancora sono effettuate da intermediari. Nella parte in cui tali operazioni sono parte integrante del processo di produzione ... non impediscono che il materiale sia considerato un sottoprodotto”.

In conclusione: come si fa in una medesima pronuncia (peraltro estesa da uno dei maggiori esperti di normativa ambientale a livello nazionale), affermare in un punto che la “normale” pratica industriale non può comportare “trasformazioni radicali...che ne stravolgano l’originaria natura” e poche righe sotto affermare che si devono escludere da tale concetto solo “gli interventi manipolativi del residuo diversi da quelli ordinariamente effettuati”?

In conclusione si segnala che, se è sicuramente vero che bisogna fare la massima attenzione affinché – caso per caso – si accertino tutte le condizioni previste dall’art. 184 bis per evitare che – come purtroppo accade nel nostro Paese – importanti “opportunità” ipotizzate anche a livello europeo si trasformino in pretesti/giustificazioni/ambiti in cui si nascondono illecite gestioni di rifiuti, è altrettanto vero che stringere troppo l’ambito di applicazione del sottoprodotto rischia di essere un’operazione ingiustificatamente punitiva nei confronti di chi agisce - invece e correttamente - nell’ambito della principale priorità nella gestione rifiuti: la prevenzione alla produzione dei medesimi.

b) **Esclusioni: il caso “sfalci e potature”**

Art. 185 - (*Esclusioni dall’ambito di applicazione*)¹

1. Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto:...

f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), **paglia, sfalci e potature**, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella

selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.

Con una recente sentenza (dep. n. 11886 del 12 marzo 2014) la IIIa Sezione penale della Corte di Cassazione affronta il tema dell'esclusione, dall'ambito della disciplina sui rifiuti di cui alla Parte IV del D.L.vo n. 3 aprile 2006, n. 152 di taluni residui di origine vegetale.

Il caso in oggetto, inerente un'ipotesi di abbandono di residui di piantagioni, qualificato come abbandono di rifiuti organici, ha dato modo alla S.C. di pronunciarsi nuovamente sul disposto dell'art. 185, comma 1, lett. f) del D.L.vo n. 152/2006, che prevede – a partire dal dicembre 2010 – l'esclusione dal novero dei rifiuti, tra l'altro, di “paglia, sfalci e potature, nonché di altro materiale agricolo o forestale non pericoloso, a condizione che non presentino caratteristiche di pericolosità e che siano utilizzati in agricoltura, selvicoltura o per la produzione di energia mediante processi che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana”.

Nello specifico, i giudici hanno ritenuto che tali residui di piantagioni, che colmavano il cassone di un veicolo sequestrato, non rientrassero nella nozione individuata dal citato art. 185, comma 1, lett. f), in quanto: secondo la S.C., il materiale oggetto del caso di specie non poteva essere qualificato come materiale utilizzato per agricoltura, selvicoltura o produzione di energia, costituendo invece “residui di piantagione; il che non coincide con i tre specifici tipi di residui (paglia, sfalci e potature) indicate dalla norma, esprimendo un concetto chiaramente più ampio, e non comportando quindi la non qualificabilità come rifiuti”.

Tale orientamento non pare condivisibile, in quanto si basa sul presupposto che la paglia, gli sfalci e le potature siano gli unici rifiuti vegetali esclusi dalla disciplina dei rifiuti ai sensi dell'art. 185, comma 1, lett. f), D.L.vo n. 152/2006.

In realtà, tali materiali non costituiscono un elenco tassativo, bensì semplicemente esemplificativo di quei materiali che hanno origine naturale (sia essa agricola o forestale), che non sono pericolosi e che sono destinati all'impiego in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia mediante processi o metodi che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana. Pertanto, qualunque rifiuto naturale non pericoloso proveniente da attività agricole forestali, e destinato ad uno di tali tre tassativi utilizzi ben può essere ricompreso nell'art. 185, comma 1, lett. f). Tale principio risulta peraltro espresso in una ancor più recente sentenza della stessa Corte di Cassazione penale (sent. n. 16200 del 14 aprile 2014), la quale – relativamente alle materie fecali – ha affermato che la norma pone l'accento “sulla provenienza dei materiali elencati ... dall'attività agricola e sulla loro successiva utilizzazione sempre con riguardo a detta attività”, e rilevato che

“l’esclusione dalla disciplina dei rifiuti opera a condizione che le materie provengano da attività agricola e che siano riutilizzate nella stessa attività agricola”.

D’altra parte, tale interpretazione della norma contenuta nell’art. 185, comma 1, lett. f) del D.L.vo n. 152/2006 trova conforto nel fatto che la stessa Direttiva 98/2008/CE[3] non contempla, nell’articolo corrispondente, nemmeno gli sfalci e le potature in modo espresso. L’art. 2, par. 1, lett. f) richiama, infatti, esclusivamente “paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati ...”. E’ stato il legislatore nazionale a inserire espressamente i termini “sfalci e potature” in tale elenco non esaustivo, creando in realtà non poca confusione con particolare riferimento a quanto prevede l’art. 184, comma 2, lett. e), D.L.vo n. 152/2006, che include fra i rifiuti urbani “i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali” (v. sul punto la nota 18 marzo 2011, n. 11338 del Ministero dell’Ambiente), ed utilizzando una formula che non può certo dirsi spiccare per chiarezza.

D’altra parte, nello stesso documento “Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste”, la Commissione europea fornisce degli esempi di materiale agricolo o forestale che potrebbe essere considerato come non pericoloso (paglia proveniente dal grano o da altre colture, erba tagliata, legno naturale, sfridi e trucioli di legno, segatura, ecc., nonché altre biomasse in generale), a riprova del fatto che l’elenco incluso nell’art. 2 par. 1, lett. f) non è da ritenersi esaustivo. Le Linee Guida precisano, inoltre, che ai fini della corretta interpretazione dell’esclusione della paglia e del materiale naturale dalla disciplina dei rifiuti deve essere assunto, come “criterio decisivo”, quello della non pericolosità.

Pertanto, le condizioni con riferimento alle quali un materiale può rientrare nell’esclusione prevista dall’art. 185, comma 1, lett. f), sono: - **provenienza**: agricola o forestale; - **origine**: naturale; - **non pericolosità**; **destinazione** all’utilizzo in: agricoltura; selvicoltura; o per la produzione di energia, mediante processi o metodi che non danneggino l’ambiente né mettano in pericolo la salute umana.

c) **Rifiuti da manutenzione: un caso irrisolto**

Art. 230 - *(Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture)*

1. Il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, effettuata direttamente dal gestore dell’infrastruttura a rete e degli impianti per l’erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o tramite terzi, può coincidere con la sede del cantiere che gestisce l’attività manutentiva o con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione ovvero con il luogo di concentrazione dove il materiale tolto d’opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata

all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento.

1-bis. I rifiuti derivanti dalla attività di raccolta e pulizia delle infrastrutture autostradali, con esclusione di quelli prodotti dagli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o da altre attività economiche, sono raccolti direttamente dal gestore della infrastruttura a rete che provvede alla consegna a gestori del servizio dei rifiuti solidi urbani.

2. La valutazione tecnica del gestore della infrastruttura di cui al comma 1 è eseguita non oltre sessanta giorni dalla data di ultimazione dei lavori. La documentazione relativa alla valutazione tecnica è conservata, unitamente ai registri di carico e scarico, per cinque anni.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai rifiuti derivanti da attività manutentiva, effettuata direttamente da gestori erogatori di pubblico servizio o tramite terzi, dei mezzi e degli impianti fruitori delle infrastrutture di cui al comma 1.

4. Fermo restando quanto previsto nell'articolo 190, comma 3, i registri di carico e scarico relativi ai rifiuti prodotti dai soggetti e dalle attività di cui al presente articolo possono essere tenuti nel luogo di produzione dei rifiuti così come definito dal comma 1.

5. I rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia, sia pubbliche che asservite ad edifici privati, si considerano prodotti dal soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva. Tali rifiuti potranno essere conferiti direttamente ad impianti di smaltimento o recupero o, in alternativa, raggruppati temporaneamente presso la sede o unità locale del soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva. I soggetti che svolgono attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie aderiscono al sistema SISTRI ai sensi dell'articolo dell'art. 188-ter, comma 1, lettera f). Il soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva è comunque tenuto all'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali, prevista dall'articolo 212, comma 5, per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti¹.

Art. 266 - (*Disposizioni finali*)

4. I rifiuti provenienti da attività di manutenzione o assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività.

“I rifiuti prodotti da un’attività di manutenzione di reti di distribuzione idrica ricadono, non nell’ipotesi “**generica**” di cui all’art. 266, c. 4, TUA, bensì in quella “**specific**” di cui all’art. 230; tuttavia, in tal caso, l’attività svolta deve risultare essere di esclusiva manutenzione e non – come nel caso di specie – relativa altresì a nuovi allacciamenti. Pertanto in tal caso l’attività di “**movimentazione**” dei rifiuti presso la sede del manutentore ricade in quella di “**trasporto**” e, come tale, necessita di specifica autorizzazione” (Cass pen. Sez. III, n. 17460 del 10/05/2012).

Questa fondamentale pronuncia della SC introduce due temi di assoluto rilievo: 1) il “riconoscimento” dell’esistenza di due tipologie – specifica e generica - di “rifiuti da attività di manutenzione”; 2) la differenza tra movimentazione e trasporto in questo particolare e delicato caso di fictio juris.

Ripercorrendo i punti salienti inerenti il deposito temporaneo dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione di reti ed infrastrutture ex art. 230 D.L.vo 152/06, si rammenta che per espressa previsione normativa (art. 230, c. 1) il luogo di produzione dei suddetti rifiuti può coincidere con:

- la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva;
- la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione;
- il luogo di concentrazione dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento.

Se di norma il luogo di produzione dei rifiuti coincide fisicamente e giuridicamente con quello di deposito temporaneo, sicché non si verifica l'ipotesi del trasporto di rifiuti e conseguentemente non si pongono interrogativi circa i documenti che lo devono accompagnare, nella fattispecie di cui all'art. 230 la situazione è più articolata e la norma non definisce con chiarezza se il trasporto dei rifiuti deve essere accompagnato da appositi documenti o meno.

Al riguardo si possono ipotizzare i seguenti adempimenti:

- 1) documento di trasporto (D.D.T.): però non si tratta di merci, bensì di rifiuti, ed in caso di controllo l'utilizzo del D.D.T. per un trasporto di rifiuti sarebbe oggetto di sanzione ex art. 258, c. 4;
- 2) scheda SISTRI area movimentazione: il manuale operativo SISTRI, facendo riferimento proprio al trasporto dei rifiuti da manutenzione, chiarisce che il trasporto dei medesimi dal luogo di svolgimento della manutenzione alla sede / domicilio del soggetto che svolge tale attività deve essere accompagnato dalla schema area movimentazione scaricata in bianco dal Sistema e compilata dal manutentore. Ad oggi, però, il sistema SISTRI non è ancora operativo, per cui questa opzione non può essere presa in considerazione[7];
- 3) nessun documento: potrebbe essere un'ipotesi plausibile nel caso in cui si attenda la "successiva valutazione tecnica"[8] – nella fattispecie superflua, ma quest'opzione genera criticità in caso di controllo su strada (e sanzioni come al precedente punto 1);
- 4) formulario di trasporto rifiuti: quest'ultima ipotesi che – ad avviso di chi scrive – è quella da preferire, è supportata da alcune riflessioni che emergono non tanto dalle disposizioni normative, bensì dall'interpretazione che la dottrina svolge su queste ultime. Innanzitutto, premesso che nella fattispecie si tratta di rifiuti che non abbisognano della valutazione tecnica, si rammenta che l'unico documento base, previsto dalla legge per la disciplina del trasporto, è il formulario[9]. In secondo luogo, tra le esclusioni di cui all'art. 193, c. 5, non

rientrano i rifiuti da manutenzione. Da ultimo, alcune P.A. consigliano la compilazione del fir (e l'annotazione che trattasi di rifiuti provenienti da attività di manutenzione) al fine di evitare eventuali sanzioni in caso di controlli durante il trasporto.

Ciò nonostante, non si nasconde che sussistono alcune difficoltà nella compilazione che sono difficilmente superabili: ad esempio, il D.M. 145/98 prevede che nella casella "destinatario" sia indicata l'impresa che effettua il recupero o lo smaltimento (ma nell'ipotesi in considerazione il destinatario è pur sempre il produttore), poi deve essere indicato se il rifiuto è destinato a recupero o smaltimento (ma in realtà va a deposito temporaneo), infine il destinatario dei rifiuti deve dichiarare se ha respinto o accettato il carico, in che quantità, in che data e a che ora, oltre alla sua firma (informazioni mancanti nella fattispecie).

In sintesi, nel colpevole silenzio del legislatore sin dal 1997 (tali principi erano presenti già nel Decreto Ronchi), non esiste una soluzione ottimale, in quanto ognuna nasconde rischi ed insidie. Pertanto anche un muratore che effettui una semplice attività di manutenzione su di un immobile e trasporti i rifiuti ivi prodotti (e di cui lui stesso risulta esserne il produttore in virtù di quanto dispone l'art. 183 TUA: "produttore è colui la cui attività produce rifiuti...") potrebbe sempre andare incontro in astratto alle sanzioni penali previste dall'art. 256, c. 1, TUA).

d) Rifiuti pericolosi

Art. 184

4. Sono rifiuti pericolosi quelli che recano le **caratteristiche** di cui all'allegato I della parte quarta del presente decreto⁴.

5. L'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D alla parte quarta del presente decreto include i rifiuti pericolosi e tiene conto dell'origine e della composizione dei rifiuti e, ove necessario, dei valori limite di concentrazione delle sostanze pericolose. Esso è **vincolante** per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi. L'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all'articolo 183. Con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro **centottanta giorni** dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, possono essere emanate specifiche linee guida per agevolare l'applicazione della classificazione dei rifiuti introdotta agli allegati D e I⁵.

L'attuale definizione di rifiuto pericoloso è stata così modificata dal DLvo n. 205/2010. E' di tutta evidenza che il fatto che un rifiuto sia classificato correttamente come pericoloso o come non pericoloso sia di una questione di fondamentale rilievo: basti pensare ai ben diversi adempimenti, obblighi e sanzioni che derivano dalla non corretta gestione di rifiuti pericolosi anziché non pericolosi.

Si segnalano in primis **tre** peculiarità, prima di affrontare il tema più rilevante, ovvero quello delle cd “voci a specchio”:

1. Nel comma 4 è di tutta evidenza il rilievo fondamentale delle “**caratteristiche**” riportate nell'allegato della parte IV. Fino ad oggi alcune di queste caratteristiche hanno rappresentato un ostacolo quasi insormontabile dal punto di vista interpretativo (in particolare la 14 – Ecotossicità) , ma dall'1 giugno prossimo molto dovrebbe cambiare in quanto entrerà in vigore in tutti gli Stati europei il Reg. 1357/14/UE che costituirà il nuovo elenco delle “caratteristiche” di pericolosità cui tutti dovranno fare riferimento;

2. Per una paradossale letterale riproposizione della Dir. 98/08/UE sul punto (ma tale indicazione riguardava ovviamente il rapporto tra UE e Stati membri), il comma 5 così si esprime parlando del Codice Europeo dei rifiuti (**CER**) “Esso è vincolante per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi”, sostanzialmente affermando a posteriori che l'elenco dei rifiuti non pericolosi non è “vincolante”, aprendo un varco ad interpretazioni di comodo per ecofurbi ed ecocriminali;

3. Si segnala che la data in cui un **DM** che avrebbe dovuto emanare finalmente “**linee guida** per agevolare l'applicazione della classificazione dei rifiuti” è scaduta dal giugno dell'anno 2011!

D.1) Rifiuti “a specchio”

Il DLvo 152/06, come modificato dal D.L.vo 205/2010, riporta (per ragioni assolutamente incomprensibili) due definizioni praticamente identiche di rifiuto pericoloso: ex articolo 184 comma 4 “sono rifiuti pericolosi quelli che recano le caratteristiche di cui all'Allegato I”, mentre ex art. 183, è pericoloso “ il rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del presente decreto”, ovvero l'allegato che enuncia le caratteristiche di pericolo.

Le modifiche introdotte al TUA, per effetto del citato c.d. quarto correttivo, hanno quindi variato, in linea con quanto disposto dalla nuova Direttiva comunitaria in materia di rifiuti (Direttiva 2008/98/Ce), sia la nozione di rifiuto pericoloso sia i riferimenti tecnici fino ad allora utilizzati per

l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo, ovvero per la classificazione di un rifiuto come pericoloso. L'attribuzione delle caratteristiche di pericolo è poi direttamente collegata a quanto disposto nella citata Decisione 2000/532/Ce e ssm, istitutiva dell'Elenco europeo dei rifiuti, e recepita nell'Allegato D alla Parte IV del TUA.

Sulla base di tale catalogo possiamo affermare che esistono due tipi di rifiuti pericolosi:

1) **pericolosi tout court**: per il punto 4 della Introduzione all'Allegato della Decisione, i rifiuti contrassegnati nell'elenco con un asterisco «*» sono rifiuti pericolosi ai sensi della Direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi e ad essi si applicano le disposizioni della medesima Direttiva[2], a condizione che non trovi applicazione l'art. 1, par. 5;

2) **pericolosi sub condizione**: per il punto 5, invece, se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni, tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'all. III della Dir. 91/689/CEE del Consiglio.

Ed è solo in tale seconda circostanza che il produttore è tenuto – per attribuire una corretta codificazione – all'esecuzione di analisi da parte di un laboratorio certificato per valutare la pericolosità di un rifiuto. L'Allegato D, punto 3.4 al D.L.vo 152/06 ora prevede infatti che i rifiuti contrassegnati nell'elenco come pericolosi siano da ritenersi tali "... ai sensi della Direttiva 2008/98/Ce e ad essi si applicano le disposizioni della medesima direttiva (a meno che non siano prodotti da nuclei domestici)". L'art. 2 prosegue: "ove pertinente si applicano i valori limite di cui agli Allegati II e III della Direttiva 1999/45/CE (che ha sostituito la Direttiva 88/379/Ce) relativa alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi e successive modifiche". Con specifico riferimento ai rifiuti contraddistinti da voce a specchio, è opportuno rammentare che trattasi di un rifiuto che (nella stragrande maggioranza dei casi) può essere considerato pericoloso o non pericoloso proprio in base ai valori di concentrazione delle sostanze pericolose eventualmente contenute in esso.

Un rifiuto individuato da una "voce a specchio" è identificato come pericoloso, dunque, solo se le sostanze pericolose raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio, percentuale rispetto al peso) tali da conferire al rifiuto una o più delle proprietà di cui all'Allegato I del D.L.vo 152/06.

Sul punto ritengo che la domanda più importante da porsi in termini pratico/operativi sia: quali sono le **sostanze** da ricercare? Evidentemente quelle che si presuppone siano presenti nel rifiuto in base

al processo produttivo dal quale scaturisce. Più precisamente, la classificazione di un rifiuto identificato da una “voce a specchio” e la conseguente attribuzione del codice devono essere effettuate dal produttore/detentore che si assume la responsabilità di tale classificazione/catalogazione e per determinare quando un rifiuto è classificato come non pericoloso o pericoloso, si deve concretamente procedere ad analizzare chimicamente il materiale. Come noto, il corretto percorso di individuazione delle caratteristiche di pericolo presuppone in prima istanza sempre il riferimento al processo produttivo e/o all’attività economica che ha generato il rifiuto. Devono essere individuate le sostanze pericolose potenzialmente presenti, tenendo conto che se, ad esempio, in quel processo non si utilizzano solventi o prodotti che li contengono non sarà ovviamente necessario ricercarne analiticamente la presenza; una volta individuata la sostanza pericolosa da ricercare, sarà poi necessario verificarne la concentrazione in relazione ai valori di soglia indicati dalla norma.

Sintetizzando sul punto: in caso di voci a specchio per verificare la pericolosità di un rifiuto non è ovviamente necessario verificare analiticamente la presenza di tutte le migliaia di sostanze pericolose esistenti e determinarne la concentrazione, ma deve essere indagata la presenza delle sostanze che con più elevato livello di probabilità potrebbero essere presenti nel rifiuto e con riferimento a quelle verificare il superamento dei limiti di concentrazione, ove previsti.

Vi è da sottolineare, a sostegno di quanto sopra, che la dottrina più autorevole, in ordine alla esaustività delle analisi, conferma la mancanza di riferimenti univoci a carattere generale, rilevando la necessità di formulare valutazioni in ordine ai casi specifici. Infatti, le sostanze pericolose riconosciute come tali nelle direttive comunitarie sono circa 8.000 mentre l’industria stima che ne circolino in Europa circa 20.000, in qualche modo classificabili come pericolose secondo i criteri comunitari. A motivo di ciò il criterio dell’esaustività sconosciuto dalle norme comunitarie e nazionali risulta tecnicamente insostenibile, “... ritenendo d’altra parte impensabile dover ricercare oltre 20.000 sostanze al fine di classificare un rifiuto andranno ricercate quelle che ragionevolmente possono essere contenute in funzione del ciclo produttivo e/o di consumo che ha generato il rifiuto” (così si è espresso l’Istituto Superiore della Sanità).

Concludendo sul punto: una volta individuata la coppia di codici a specchio (uno pericoloso e uno non pericoloso), sussiste il problema di comprendere come proseguire nell’indagine. Si ripete: le analisi per essere ritenute sufficientemente esaustive devono essere effettuate con lo stesso criterio utilizzato per la classificazione, ovvero quello che prende in considerazione il ciclo produttivo, e quindi si deve procedere con la ricerca della presenza (e delle relative percentuali) delle sostanze

pericolose potenzialmente presenti in quel particolare ciclo produttivo e non sicuramente analizzando tutte le migliaia di sostanze pericolose esistenti.

In tema si segnala la recentissima sentenza, Cass. Pen., Sez. III, dep. n. 971 del 13 gennaio 2015 per cui “l'accertamento della pericolosità di un rifiuto prescinde dal riferimento alla sostanza in esso contenuta per i rifiuti contrassegnati da un asterisco, per i quali vige una presunzione assoluta di pericolosità mentre, per i rifiuti in relazione ai quali la pericolosità viene fatta derivare dalle sostanze pericolose in essi contenute, è necessaria un'analisi per accertare se tali sostanze eccedano i limiti stabiliti”.

D.2) Quale “classificazione”?

In tutto questo già sufficientemente complesso panorama interpretativo si è inserita recentemente, generando ulteriore confusione e problematicità, una nuova disposizione normativa.

Sorprendentemente, una normativa organica sulla classificazione dei rifiuti – con particolare riferimento alla distinzione fra quelli pericolosi e quelli non pericolosi – è stata inserita nella legge 11 agosto 2014 n. 116, che ha convertito il D.L. 24 giugno 2014, n. 91 (cosiddetto “decreto Competitività”).

L'art. 13 del D.L. n. 91/2014 al comma 5, lett. b bis) (introdotto in sede di conversione), prevede infatti l'inserimento nell'Allegato D alla Parte IV del D.L.vo n. 152/2006 di una premessa, che dovrebbe fungere (ma solo trascorsi 180 giorni dal 20 agosto - ovvero dal 17 febbraio 2015!!! - in virtù di quanto dispone il comma 5-bis) da nuovo criterio interpretativo per la corretta individuazione, in particolare, dei rifiuti pericolosi. Nello specifico, i commi da 4 a 7 di tale premessa sono dedicati all'annosa questione dei codici CER a specchio e stabiliscono quali siano le indagini da svolgere per identificare quando un rifiuto possa essere considerato rifiuto o meno. Occorrerà infatti:

- 1) individuare i composti presenti nel rifiuto, avvalendosi della scheda informativa del produttore, della conoscenza del processo chimico e dell'analisi e campionamento;
- 2) determinare i pericoli connessi a tali composti con l'ausilio, fra l'altro, della normativa CLP e della scheda di sicurezza;
- 3) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all'analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprietà di pericolo.

Si noti in particolare la previsione di cui al comma 6, in base alla quale “Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso”.

Tale nuova disciplina contiene alcuni aspetti critici e di difficile applicazione. In particolare (come sottolineato da Luciano Butti in un articolo pubblicato su TuttoAmbiente.it,) “alcune disposizioni appaiono più rigide rispetto alle prassi applicative delle norme comunitarie più comunemente praticate in Europa. In particolare:

- Le nuove norme sembrano presupporre che tutte le proprietà di pericolo dei rifiuti, da H1 a H15, debbano essere considerate, quando invece per alcune di esse (in particolare H1, H2, H12, H13, H15) mancano previsioni normative e scientifiche univoche a livello europeo;
- Considerare sempre come pericolosi dei rifiuti contenenti sostanze non note appare come una applicazione estrema ed unilaterale del principio precauzionale, che invece – secondo le precise indicazioni del diritto europeo e nazionale – deve sempre essere temperato dai principi di proporzionalità e ragionevolezza. Questo aspetto è stato sottolineato recentemente con particolare forza, in Italia, dalla sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale”.

Ma l’aspetto ancor più rilevante è rappresentato dalla scarsissima vigenza di tale disposizione normativa: infatti sulla GUUE L 370 del 30 dicembre 2014 è stato pubblicato nientepopodimeno che il **nuovo CER (Catalogo europeo dei rifiuti)**, ovvero la [Decisione 2014/955/CE](#) del 18 dicembre 2014, che modifica dopo quattordici anni la decisione 2000/532/CE sull’elenco europeo dei rifiuti, a decorrere dall’**1 giugno** prossimo! Tale Decisione si integra perfettamente con il [Regolamento \(UE\) n. 1357/2014](#) pubblicato pochi giorni prima sempre sulla GU europea, che sostituisce, sempre dall’1 giugno 2015, l’intero Allegato I alla Parte IV del D.L.vo n. 152/2006. Resta inteso che tutto ciò sarà assolutamente prevalente su quanto introdotto - dall’art. 13 del Decreto competitività ([DL 24 giugno 2014, n. 91](#), convertito nella L 11 agosto 2014, n. 116) in materia di classificazione rifiuti, che pertanto rimarrà in vigore per nemmeno tre mesi e mezzo, tra mille difficoltà interpretative e di coordinamento normativo.

E si rammenti che una non corretta classificazione di un rifiuto pericoloso equivale in buona sostanza ad una gestione non autorizzata del medesimo, punita con la contravvenzione di cui all’art. 256 c1, lett. b, del TUA.

e) SISTRI: più ombre che luci

Art 189

3-bis. Senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, a partire dall'istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai fini della trasmissione e raccolta di informazioni su produzione, detenzione, trasporto e smaltimento di rifiuti e la realizzazione in formato elettronico del formulario di identificazione dei rifiuti, dei registri di carico e scarico e del M.U.D., da stabilirsi con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le categorie di soggetti di cui al comma precedente sono assoggettati all'obbligo di installazione e utilizzo delle apparecchiature elettroniche.

Il SISTRI è il Sistema di controllo della Tracciabilità dei rifiuti introdotto con il D.M. 17 dicembre 2009 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 9 del 2010). L'innovazione, esclusivamente italiana (in quanto non richiesta da alcuna disposizione normativa europea), è costituita dall'impiego di dispositivi elettronici e di un particolare software realizzato dal Ministero dell'ambiente per la registrazione e gestione di dati – relativi alla produzione, movimentazione, recupero e smaltimento dei rifiuti – che andranno ad alimentare direttamente una banca dati informatizzata, unica a livello nazionale, dei rifiuti prodotti e smaltiti (e che sostituiranno i tradizionali documenti cartacei per la corretta gestione dei rifiuti, quali registri di c/s, Fir e Mud). Per accedere al software vengono forniti dalla Pubblica amministrazione i supporti informatici previsti, che consistono in dispositivi USB e in “black box”, queste ultime da installare sui veicoli che trasportano rifiuti.

Il carattere innovativo del Sistri non risiede tanto nell'uso di strumenti informatici e telematici – in realtà le imprese di media e grande dimensione già disponevano di specifici software – per adempiere agli obblighi di documentazione della produzione, del trasporto, della gestione dei rifiuti, quanto piuttosto nella peculiare scelta di utilizzare queste tecnologie per assicurare la corretta esecuzione del trasporto dei rifiuti verso gli impianti di recupero e smaltimento.

Il nuovo sistema pone come obiettivi quelli di:

- semplificare le attuali procedure attraverso l'informatizzazione dei processi e l'eliminazione di alcuni adempimenti documentali (ai quali si sostituisce), quali il formulario, il registro di carico e scarico e il MUD;
- conoscere in tempo reale i dati relativi all'intera filiera dei rifiuti;
- garantire una maggior efficacia all'azione di contrasto dei fenomeni di illegalità.

Dal giorno della sua piena operabilità i soggetti obbligati al Sistri non potranno più servirsi né dei registri, né dei formulari.

La messa a regime del nuovo Sistema ha incontrato notevoli difficoltà di tipo operativo tanto che la

sua entrata in vigore (che presuppone l'iscrizione al sistema dei soggetti obbligati) prevista inizialmente per il 13 luglio 2010 è stata più volte prorogata ad opera di successivi decreti, i quali hanno inoltre apportato modifiche ed integrazioni al D.M. 17 dicembre 2009. Si tratta in particolare dei:

- D.M. 15 febbraio 2010 (cd. Sistri-bis);
- D.M. 9 luglio 2010 (cd. Sistri-ter);
- D.M. 28 settembre 2010 (cd. Sistri quater);
- D.M. 22 dicembre 2010 (cd. Sistri quinquies);
- D.M. 18 febbraio 2011, n. 52 (cd. Testo Unico Sistri).

Il Testo unico – che ha sostituito i precedenti decreti e, ad oggi, rappresenta il provvedimento principale in tema di SISTRI – è stato a sua volta sensibilmente modificato dal D.M. 10 novembre 2011, n. 219.

Quest'ultimo decreto ha infatti apportato importanti novità all'articolato del D.M. n. 52/2011, tra le quali si segnalano quelle relative alla figura del delegato (v. quesito n. 298) e alla interoperabilità. Per effetto dell'introduzione dell'art. 21 bis è data la possibilità agli operatori che utilizzano software gestionali in grado di tracciare le operazioni poste in essere da tutti i delegati di richiedere il rilascio di apposito dispositivo USB abilitato alla firma delle schede SISTRI compilate.

Successivamente, sono intervenuti ulteriori provvedimenti normativi in materia di SISTRI:

- D.M. 26 maggio 2011 (proroga operatività);
- D.L. n. 138/2011 (abrogazione) e L. n. 148/2011 (reintroduzione);
- D.M. 20 marzo 2013, n. 93 (termini di riavvio progressivo);
- D.L. n. 101/2013, convertito in L. n. 125/2013 (ridisegnato ambito soggettivo);
- Circolare Ministero dell'Ambiente n. 1/2013 (circolare esplicativa);
- D.L. n. 150/2013, c.d. Milleproroghe (rinvio sanzioni e c.d. "dobbio binario");
- D.M. 24 aprile 2014 (ridisegnato ambito soggettivo).

- D.L. 31 dicembre 2014, n. 192 (proroga sanzioni all'1 febbraio 2015 per mancata iscrizione e pagamento e al 3 dicembre 2015 per il resto).

In tal sede non è tanto da segnalare la particolare disciplina di tale sistema (che, peraltro, tranne per un unico caso, prevede soltanto sanzioni amministrative pecuniarie), ma gli effetti della sua “parziale” entrata in vigore sull'intero sistema sanzionatorio della disciplina rifiuti, come si cercherà di evidenziare nel paragrafo successivo.

Infatti, il vero e decisamente più grave problema è dato dalla non piena entrata in vigore del sistema, che genera una sorta di **triplo binario**: 1) dall'1 febbraio 2015 entra in vigore per i “**Sistriadi**” (mi si perdoni questo neologismo di sapore omerico) non paganti per un servizio che

non c'è (almeno nella sua efficienza/efficacia); 2) dal 31 dicembre 2015 per i medesimi “Sistriadi” che violino le altre disposizioni specifiche (ma nello stesso giorno scade anche il contratto con la softerhouse che ha partorito questo sistema); 3) per i “**non Sistriadi**”, ovvero la stragrande maggioranza dei produttori di rifiuti che faranno Fir, Mud e registri “come prima più di prima”, non sarà mai pienamente vigente.

Tutto ciò produrrà inevitabilmente l'effetto che, per esempio, articoli come il 188, 190, 191 e 193 TUA vivranno sostanzialmente per sempre in un doppio testo, alla faccia della chiarezza normativa, con difficoltà incredibili nei controlli e a tutto vantaggio degli ecocriminali che sguazzano in queste zone franche.

f) Qual è il testo vigente dell'art. 188 T.U.A. sugli obblighi del produttore di rifiuti?

[Art. 188 - (Oneri dei produttori e dei detentori)

1. Gli oneri relativi alle attività di smaltimento sono a carico del detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore autorizzato o ad un soggetto che effettua le operazioni di smaltimento, nonché dei precedenti detentori o del produttore dei rifiuti.

(1) Ai sensi del combinato disposto dei cc. 1 e 2 dell'art. 16 del D.L.vo 3 dicembre 2010, n. 205, solo a decorrere dal giorno successivo alla effettiva entrata in vigore del SISTRI tale disposizione sarà sostituita dalla seguente: “(Responsabilità della gestione dei rifiuti)

*1. Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179. Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore **conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento**, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste.*

La Corte di Cassazione penale, con [sentenza depositata n. 13025 del 20 marzo 2014](#), è tornata a pronunciarsi sui profili di responsabilità che possono essere ascritti in capo al produttore dei rifiuti.

In particolare, è stato espressamente richiamato il principio di conservazione della responsabilità in capo al produttore iniziale di rifiuti “per l'intera catena di trattamento”, contenuto nell'art. 188, D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152, così come modificato dal D.L.vo 3 dicembre 2010, n. 205.

Nella motivazione della sentenza si legge infatti che “trova applicazione il disposto dell'art. 188, comma 1, del D.L.vo n. 152 del 2006, secondo cui il produttore iniziale dei rifiuti ... che consegna

tali rifiuti ad un altro soggetto che ne effettui, anche in parte, il trattamento ... conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che essa sussiste anche nel caso in cui i rifiuti siano trasferiti per il trattamento preliminare ad uno dei soggetti consegnatari”.

Questa sentenza della S.C. è la prima pronuncia a fare esplicito riferimento al “nuovo testo” dell’art. 188 del D.L.vo n. 152/2006, interamente riscritto dal citato D.L.vo n. 205/2010 in considerazione dell’entrata in funzione del SISTRI, il sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti che dovrebbe comportare, una volta a regime, l’abbandono del previgente sistema basato sulla documentazione cartacea (MUD, FIR e registri di carico e scarico).

Tale decreto legislativo, mediante l’art. 16, ha infatti sostituito l’originaria versione dell’art. 188, definendo le “Responsabilità nella gestione dei rifiuti” ed imputandole non solo al produttore iniziale o altro detentore, ma anche ad un eventuale intermediario, commerciante, ente o impresa che effettuino operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti. Tale responsabilità permane comunque in capo al produttore o al detentore “per l’intera catena di trattamento” (comma 1). Qualora, invece, il produttore iniziale, il produttore e il detentore dei rifiuti siano iscritti al SISTRI ed abbiano adempiuto agli obblighi da esso derivanti, la responsabilità è limitata alla “rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema” (comma 2).

Sono infine previsti, al comma 3, alcuni casi di esclusione di responsabilità nei confronti dei produttori iniziali di rifiuti non pericolosi, in quanto tali non iscritti al SISTRI, che raccolgono e trasportano i propri rifiuti. E’ importante notare che il disposto dell’art. 188, come risultante dalla novella operata dal D.L.vo n. 205/2010, trae origine dalla normativa comunitaria. Il riferimento, in particolare, è all’art. 15 della Direttiva 2008/98/CE[3] sui rifiuti, il quale:

- pone un principio generale ed inderogabile, in virtù del quale “Quando i rifiuti sono trasferiti per il trattamento preliminare dal produttore iniziale o dal detentore ad una delle persone fisiche o giuridiche di cui al par. 1[4], la responsabilità dell’esecuzione di un’operazione completa di recupero o smaltimento di regola non è assolta” (par. 2);
- introduce una sorta di “opzione” per gli Stati membri, che “possono” precisare le condizioni della sopra richiamata responsabilità, nonché decidere in quali casi il produttore originario conserva la responsabilità per l’intera catena di trattamento, o in quali ipotesi la responsabilità del produttore e del detentore può essere condivisa o delegata tra i diversi soggetti della catena di trattamento (par. 3).

La scelta effettuata dal legislatore italiano è stata quella di avvalersi di tale ultima facoltà mediante la riscrittura dell'originario art. 188, che peraltro risulta inscindibilmente legato, quanto a contenuti (ed operatività) al sistema SISTRI. Diverso è, per esempio, il caso della Francia, dove l'articolo L541-2 del Code de l'environnement dispone più puntualmente che "Tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers". E' interessante notare che la normativa francese ha espressamente introdotto, nel medesimo articolo, il principio in virtù del quale qualsiasi produttore o detentore di rifiuti è tenuto ad assicurarsi che il soggetto terzo, al quale egli conferisce i propri rifiuti, sia a ciò debitamente autorizzato[5]. Il successivo articolo L541-23 prevede altresì la responsabilità solidale di chiunque consegni o faccia consegnare dei rifiuti a un soggetto non autorizzato a prenderli in carico.

Con riferimento invece alla Spagna, si segnala che l'art. 17, comma 8 della Ley 28 luglio 2011, n. 22, si limita a prevedere che la responsabilità del produttore dei rifiuti, nel caso in cui non realizzi esso stesso il trattamento dei medesimi, cessa nel momento in cui egli affida i rifiuti ad un'impresa autorizzata al trattamento, sempre che quest'ultima sia "documentalmente accreditata" e che rispetti completamente tutti i requisiti previsti dalla legge. Non viene invece fatto cenno alla nozione di "intera catena di trattamento".

Ad ogni modo, ed a prescindere dal contenuto della norma in esame, occorre preliminarmente rilevare che l'art. 188, come modificato dal D.L.vo n. 205/2010, pone un problema relativo alla sua vigenza. Infatti, secondo quanto previsto dal D.L.vo n. 205/2010, la nuova formulazione della norma (e di quelle di cui agli artt. 189, 190 e 193!) entrerà in vigore solo all'indomani della piena operatività del SISTRI.

Alla luce di questo ingarbugliato e confuso contesto normativo, esistono due opposte interpretazioni in dottrina: da un lato vi è chi sostiene che con l'avvio, in data 1 ottobre 2013, prima, e in data 3 marzo 2014, poi, del SISTRI per tutte le categorie di soggetti obbligati, l'art. 188 sia da considerarsi ad oggi vigente nella sua nuova versione; al contrario, dall'altro lato vi è chi sostiene che la versione dell'art. 188 da applicare, allo stato attuale, sia quella ante novella, e che occorrerà riferirsi al nuovo testo solo una volta entrate in vigore anche le relative sanzioni SISTRI (ossia a partire dal 1 gennaio 2015).

A parere di chi scrive, è possibile sostenere che ad oggi (ed anche in futuro), accanto al novellato art. 188, applicabile ai soggetti obbligati ad aderire al SISTRI per i quali il sistema ha già preso –

seppur parzialmente - avvio, permanga in vigore anche, contemporaneamente, la vecchia formulazione di tale articolo. Ciò in quanto le disposizioni del “nuovo” art. 188 sono modellate sul sistema SISTRI, che nelle intenzioni del legislatore avrebbe invece dovuto soppiantare in toto il sistema documentale previgente, imperniato su FIR, MUD e registri di carico e scarico. In realtà, invece, il campo di applicazione del SISTRI risulta ad oggi notevolmente ristretto (in sostanza coinvolge solo i rifiuti pericolosi) ed in prospettiva i soggetti non rientranti nel suo campo di applicazione saranno sicuramente la maggioranza: a tal proposito ci si potrebbe chiedere quale tipo di responsabilità (e in che misura) potrebbe configurarsi in capo ad un soggetto non obbligato ad iscriversi al SISTRI, anche alla luce del fatto che non è affatto chiaro cosa s’intenda per responsabilità estesa all’”intera catena del trattamento”.

A prescindere, poi, dagli interrogativi circa quale versione dell’art. 188 sia da considerare in vigore e da quando, com’è possibile che oggi la Corte di Cassazione applichi, e dunque reputi vigente, il nuovo art. 188 se non vi è certezza circa la “piena” entrata in vigore del SISTRI? La stessa S.C. infatti, nella già citata sentenza n. 13025 del 20 marzo 2014, dà di fatto per scontato – richiamando tale formulazione dell’art. 188 – che il SISTRI sia da considerarsi, oggi, interamente a regime. A tal proposito preme richiamare l’orientamento espresso nella sentenza n. 28909 del 8 luglio 2013, della stessa S.C., che rilevava come non potendosi considerare il SISTRI “pienamente in vigore”, fosse necessario qualificare la condotta di smaltimento di rifiuti non pericolosi di natura eterogenea aventi un codice CER diverso da quello indicato nel FIR quale reato ai sensi dell’art. 256, comma 1, lett. a) D.L.vo n. 152/2006. Anche in questo caso, tuttavia, la S.C. non ha specificato il momento a partire dal quale il SISTRI sia da considerarsi pienamente in vigore. Dovremmo quindi ritenere che ad oggi il sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti sia da considerarsi pienamente in vigore? Se sì, in virtù di quale circostanza?

Si richiama a tal proposito, per completezza, il parere originariamente espresso dalla S.C. nella rel. n. III/03/2011, ove si legge che “il far dipendere l’entrata in vigore di alcune disposizioni operative fondamentali per l’avvio del sistema di tracciabilità dei rifiuti (art. 188, 188-bis, 188-ter, 189, 190 e 193) dal giorno successivo alla scadenza del termine previsto dal D.M. 17 dicembre 2009, ha determinato un sostanziale sovvertimento della gerarchia delle fonti, in quanto si demanda ad una fonte secondaria (il D.M. 17 dicembre 2009), il dies a quo per l’applicazione delle fattispecie, alcune aventi rilevanza anche penale”.

Preme altresì rilevare, come già accennato, che non è chiaro cosa il legislatore intenda per “intera catena di trattamento” (cfr. art. 188, comma 1, nuova formulazione), stante la mancanza, nell’art.

188 così come nella restante normativa di riferimento, di una puntuale definizione della medesima. L'art. 15 della Direttiva 2008/99/CE fa riferimento alla "esecuzione di un'operazione completa di recupero o smaltimento", mentre l'art. 183, comma 1, lett. s), qualifica come "trattamento" le "operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento", ma non detta indicazioni utili ai fini dell'esatta interpretazione del contenuto del nuovo art. 188.

Né dalla giurisprudenza si ricavano informazioni più puntuali. Nella già citata sentenza n. 13025 del 20 marzo 2014 la S.C. si limita ad un richiamo della nuova formulazione dell'art. 188, precisando solamente che la responsabilità sussiste anche nel caso in cui i rifiuti siano trasferiti per il trattamento preliminare ad uno dei soggetti consegnatari, e concludendo che chi conferisce i propri rifiuti a terzi per il recupero o lo smaltimento ha il "dovere di accertare che questi ultimi siano debitamente autorizzati allo svolgimento di siffatte operazioni" (principio "di co-responsabilità" già più volte affermato in passato dalla Corte stessa).

Pensiamo alle conseguenti problematiche concrete ed operative. Quale può essere il momento/documento che attesti la "fine" di tale catena? Una sorta di certificato di avvenuto recupero/smaltimento? E su quale modello? E materialmente come potrà un produttore seguire tale catena? La questione si pone anche per il caso di soggetti iscritti al SISTRI, la cui responsabilità, stando al comma 2 del nuovo art. 188 "è limitata alla rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema": cosa significa? Forse che occorrerà fare riferimento al momento in cui il produttore dei rifiuti appone la propria firma sulla c.d. "Scheda Area Movimentazione" per considerare cessata la sua responsabilità?

Tali considerazioni, peraltro, introducono riflessioni circa i profili attinenti la vigilanza ed il controllo. Quali verifiche potranno infatti essere svolte sui soggetti non aderenti al SISTRI? Quale documentazione potrà essere loro richiesta al fine di verificare il corretto adempimento degli obblighi di cui sono i destinatari? Infine, si segnala che l'art. 188, comma 2, nuova versione, dispone che "al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, qualora il produttore iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema".

Ad ogni modo, dalla disamina del novellato comma 2 dell'art. 188, parrebbe evincersi, a parere di chi scrive, che chi è tenuto a (o comunque decide di) aderire al SISTRI non incorre in nessun caso in sanzioni penali, in quanto l'art. 260-bis del Codice dell'ambiente – a parte il comma 6 – prevede solo sanzioni amministrative pecuniarie. Se ciò fosse confermato, tale aspetto potrebbe costituire la spinta all'adesione volontaria al SISTRI – in ipotesi – di quell'ampia platea di soggetti che non vi sarebbero obbligati, nell'ambito di quella che noi avevamo già definito “un'operazione di marketing” realizzata dal legislatore italiano.

Da ultimo, tali considerazioni introducono riflessioni circa i profili di proporzionalità delle sanzioni SISTRI. L'art. 5 della Direttiva 2008/99/CE stabilisce infatti che “Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive”. Nel caso delle sanzioni SISTRI ci si domanda dove possa essere ravvisata la “proporzionalità”, considerato che i soggetti obbligati ad aderirvi (coinvolti, a vario titolo, nella gestione di rifiuti pericolosi, in quanto tali potenzialmente più lesivi per l'ambiente) sono, di fatto (a con una sola eccezione), passibili solo di sanzioni amministrative pecuniarie, mentre tutti gli altri attori della catena dei rifiuti, non tenuti ad iscriversi al SISTRI (e quindi non coinvolti nella gestione di rifiuti pericolosi), possono essere destinatari anche di sanzioni penali.

Pertanto, ed a fronte di tali considerazioni, si reputa fondamentale un definitivo chiarimento del legislatore sul punto, al fine di evitare inevitabili controversie e problemi.

Tutti d'accordo – insomma – nel ritenere indispensabile un controllo della gestione dei rifiuti “dalla culla alla tomba”, ma solo se il legislatore ponga in essere quelle indispensabili indicazioni “documentali” per rendere effettivo questo sacrosanto principio, per evitare quello che era già successo con riferimento all'obbligo – teorico – di dotarsi di un “certificato di avvenuto smaltimento” che sarebbe divenuto operativo solo se fosse stato emanato uno specifico DM che – in realtà – non vide mai la luce.

g) Abbruciamento rifiuti e “Terra dei fuochi”?

Art. 256-bis - (Combustione illecita di rifiuti) ¹

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni. Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni. Il responsabile è

tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica.

2. Le stesse pene si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'articolo 255, comma 1, e le condotte di reato di cui agli articoli 256 e 259 in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti...

6. Si applicano le sanzioni di cui all'articolo 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno a oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e). Fermo restando quanto previsto dall'articolo 182, comma 6-bis, le disposizioni del presente articolo non si applicano all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato. ²

(1) Articolo così inserito dall'art. 3 c. 1 del DL 10 dicembre 2013, n. 136 conv. nella L. 6 febbraio 2014, n. 6

(2) Ultimo periodo aggiunto dall'art. 14 c. 8 lett. b-sexies del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 convertito con la L. 11 agosto 2014, n. 116

Questa sanzione, per idem sentire, dovrebbe essere quella relativa alla c.d. “Terra dei fuochi”, ovvero quel delitto inserito nel TUA per contrastare più efficacemente le attività camorristiche in una specifica area geografica del Paese consistenti nell’incendiare discariche abusive di rifiuti producendo danni enormi alla salute ed all’ambiente circostante.

In realtà se leggiamo attentamente tale norma notiamo che: 1) si tratta di un reato comune (“chiunque”); 2) la fattispecie è quella di colui – a prescindere dall’area geografica – “appicca il fuoco a rifiuti **abbandonati**”, ovvero quelli disciplinati dagli artt. 192, 255 e 256 c. 2 del TUA; 3) Pertanto mentre l’attività criminosa e criminale di appiccare il fuoco a rifiuti costituenti una “**discarica abusiva**” – art. 256, c. 3, TUA non sarebbe perseguibile per tale disposizione normativa (a meno che “le condotte di reato di cui agli articoli 256 ...vengano poste in essere in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti”), la semplice attività di bruciare anche un piccolo quantitativo di rifiuti abbandonati per strada – per esempio – costituisce senza dubbio un delitto punibile fino a 5 anni di reclusione, con buona pace della “proporzionalità” delle pene.

h) Natura formale dei reati ambientali

art 256 c.4 del TUA:

4. Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà nelle ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni.

Da ultimo mi si consentano due parole sull'amministrativazione del diritto penale dell'ambiente

Sin dal 2008 la S.C. (Cass. III Pen. 20277 del 21/05/2008, Filippi) puntualizzò che "l'art. 256, c. 4, D.Lgs. 152/06 costituisce una tipica **norma penale in bianco**, il cui contenuto è delimitato dalla prescrizioni delle autorizzazioni in relazione alla finalità delle stesse e rappresenta un esempio della cd. "**amministrativazione del diritto penale**", cioè dell'apprestamento di una sanzione penale per la violazione di disposizioni e precetti o prescrizioni amministrative di particolare rilevanza. Si tratta di un reato di pericolo che si verifica con la semplice inosservanza di una prescrizione prevista nell'autorizzazione, sia che la prescrizione discenda da previsioni legislative recepite nell'autorizzazione, che da prescrizioni integrative inserite dall' autorità amministrativa indipendentemente da una previsione di legge; e il reato ha natura permanente perché l'antigiuridicità perdura fino a quando persiste l'inosservanza della prescrizione.

Sul punto ancor più recentemente è tornata Cass. III Pen., n. 1786 del 17/01/2014 ribadendo come "l'art. 256, c. 4 integra un'ipotesi di **reato formale**, la cui configurabilità è ipotizzabile sulla base della semplice effettuazione di una delle attività soggette a titolo abilitativo senza osservarne le prescrizioni. La natura di reato di mera condotta fa sì che, per l'integrazione della fattispecie, non assume rilievo l'idoneità della condotta medesima a recare concreto pregiudizio al bene finale, atteso che il bene protetto è anche quello strumentale del controllo amministrativo da parte della pubblica amministrazione".

Insomma sanzioni penali per reati formali (che non hanno pari esempi a livello europeo) e sanzioni amministrative, per esempio, per l'abbandono di rifiuti commesso da persone fisica o per trasporto di rifiuti senza alcun documento di trasporto. E' tutta qui la nostra adesione ai principii europei surrichiamati in tema di corretta gestione dei rifiuti e dei reati penali ambientali, in mezzo a norme dalla dubbia se non impossibile interpretazione univoca?

Dovrebbe essere in dirittura di arrivo (ma è dal 1999 che si parla di questa dirittura di arrivo: ho scritto di una sorta di sindrome di Dorando Petri) la riforma dei delitti ambientali. Sperare in qualcosa di meglio è lecito ed auspicabile.

3. Novità normative in essere ed in nuce

A conferma della necessità di un aggiornamento continuo nella particolare materia si segnalano, solo per rimanere alle ultime novità normative:

- ◆ **DL 91/14** «competitività»: vigente da agosto 2014
- ◆ **DM 120/14** «ALBO Gestori»: settembre 2014
- ◆ **DL 133/14** «Sblocca Italia»: novembre 2014
- ◆ **Reg. Ce 1357/14** (All I: caratteristiche di pericolosità): giugno 2015
- ◆ **Dec. Ce 955/14** (nuovo Codice Europeo Rifiuti): giugno 2015
- ◆ **DPCM 27.12.14** (MUD): dicembre 2014
- ◆ **DL 192/14** (Milleproroghe) in attesa di conversione in L.: febbraio 2015?

Ed in potenziale “arrivo”:

- ◆ Riforma «delitti ambientali»
- ◆ Collegato ambientale L. stabilità?

Solo per quanto riguarda quest’ultimo (DDL 1676 S) si segnalano solo alcuni dei temi toccati in materia di rifiuti: Sottoprodotti, Materiali post consumo, Classificazione, Plastica compostabile, Pulizia fondali, Terre e rocce, Vigilanza, SISTRI, Imballaggi, Rifiuti di rame, Raccolta differenziata, Compostaggio, Mozziconi e gomme da masticare, Pannelli fotov. f.v., Tariffa rifiuti, Consorzi, RAEE, Ordinanze. contingibili e urgenti, Olii e grassi, Discarica, Rifiuti di estetisti e barbieri, preparazione al riutilizzo.