



Milano, 07/09/04
Prot. n. 1071/2004/CT

Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse: elaborato un documento sulla nozione giuridica del termine “RIFIUTO” (1 luglio 2004).

Nella seduta del 1° luglio 2004 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, è stato approvato un documento sulla nozione giuridica del termine “rifiuto”. L'istruttoria svolta dalla Commissione ha visto anche lo svolgimento di audizioni di soggetti istituzionali ed associazioni di categoria (sono stati ascoltati fra gli altri i rappresentanti dell'ENEA, dell'APAT, dell'Osservatorio Nazionale sui rifiuti, di Legambiente, ecc.), nonché del mondo accademico e della magistratura, oltrechè del Parlamento Europeo.

Questo studio è stato realizzato compiendo un esame della legislazione vigente europea e nazionale e nella consapevolezza che la definizione di ciò che deve intendersi per rifiuto, non può prescindere dall'analisi che di tale nozione hanno compiuto la Corte di Giustizia in ambito europeo e, nel nostro paese, la Corte di Cassazione.

In particolare, ai sensi della direttiva-quadro 75/442/CEE, si intende per rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I della direttiva stessa e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi. Questa definizione è stata trasposta nella legislazione italiana dall'articolo 6, comma 1 lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (il cosiddetto decreto Ronchi).

Il primo elemento essenziale della nozione di rifiuto è costituito dall'appartenenza ad una delle categorie di materiali e sostanze individuate nell'allegato A) del decreto Ronchi; tale elenco, tuttavia, ha un valore puramente indicativo, poichè lo stesso allegato comprende voci residuali capaci di includere qualsiasi sostanza od oggetto, da qualunque attività prodotti. Rilievo primario, pertanto, finisce con l'assumere il secondo elemento della definizione, ovvero la condotta del detentore, incentrata sulla nozione di disfarsi.

E proprio l'atteggiamento del detentore è stato quindi oggetto di interpretazione con l'articolo 14 del decreto legislativo 8 luglio 2002, n. 138, convertito nella legge 8 agosto 2002, n. 178, secondo il quale per:

- a) “si disfi”, deve intendersi qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale, un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B) e C) del D.Lgs. 22/1997;
- b) “abbia deciso”, deve intendersi la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B) e C) del D.Lgs. 22/1997, sostanze, materiali o beni;
- c) “abbia l'obbligo”, deve intendersi l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un

provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D) del D.Lgs. 22/1997 (che riproduce la lista dei rifiuti che, a norma della direttiva 91/689/CEE, sono classificati come pericolosi).

Nel documento in esame si evidenzia come *“la definizione della nozione normativa di rifiuto è operazione senza dubbio complessa. I fattori che rendono complesso ridurre il rifiuto entro precisi confini definitivi, condivisi e riconosciuti da tutti, sono molteplici, e spesso di segno contrastante”*. Innanzitutto, entrano in gioco cause di ordine culturale. La percezione del concetto di rifiuto è infatti influenzata in modo decisivo dalla particolare prospettiva in cui si pone ciascun osservatore, prospettiva che condiziona la collocazione di determinati materiali o sostanze nella categoria dei rifiuti (ad esempio, nella considerazione di chi li utilizza, i materiali che vengono impiegati nel ciclo produttivo dell'azienda non sono rifiuti, bensì materie prime); c'è poi l'angolo visuale proprio dei soggetti con interessi ambientali, portati ad estendere in modo tendenzialmente omnicomprensivo, il campo dei rifiuti. L'ambiente è inoltre oggetto di attenzioni da parte di altri soggetti che non vedono in questo né una risorsa produttiva né un aspetto della salute dell'uomo, bensì una mera opportunità di arricchimento; si tratta della cosiddetta criminalità ambientale che è spesso una forma di manifestazione della criminalità organizzata.

“Nella tutela dell'ambiente, c'è un punto fermo dal quale partire: il Trattato CE ha di fatto realizzato un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in materie limitate, ai loro poteri sovrani; uno di questi è proprio il settore ambientale, per il quale la Comunità ha il compito – come statuito nel Trattato di Amsterdam del 1997 – di promuovere una crescita sostenibile, un apprezzabile grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento di quest'ultimo. Limite significativo all'azione comunitaria è il principio di sussidiarietà, introdotto dall'Atto Unico Europeo, quale criterio di regolazione delle competenze anche in materia ambientale: in base a tale principio, la protezione dell'ambiente può essere assicurata dal singolo Stato membro ove l'intervento nazionale assicuri più efficaci forme di protezione ovvero, quanto meno, un analogo livello di tutela”.

Il quadro complessivo che si è venuto delineando dallo studio condotto, desta grande preoccupazione ed induce a considerare non più differibile l'adozione di opportuni rimedi, in grado, da un lato, di attribuire confini certi alla nozione di rifiuto in linea con la normativa e la giurisprudenza comunitaria e, dall'altro, di consentire un'adeguata protezione dell'ambiente compatibile con le esigenze di sviluppo economico.

Prioritaria appare, pertanto, la sollecitazione di interventi in sede comunitaria al fine di addivenire alla formulazione di una direttiva più dettagliata ed oggetto di condivisione da parte di tutti i paesi aderenti all'Unione; circostanza tanto più significativa ove si consideri il processo di ampliamento dei confini dello Stato Europeo. Una disciplina unitaria, che accomuni tutti gli Stati, è di grande utilità, sia per garantire omogeneità nella tutela dell'ambiente, sia per evitare discriminazioni tra le imprese operanti nei diversi Stati dell'Unione Europea e tentazioni di allocare attività pericolose per la salute dell'uomo in paesi caratterizzati da legislazioni più permissive. La discussione in sede comunitaria dovrebbe quindi tenersi anche sui seguenti punti: la definizione di criteri oggettivi per stabilire quando determinati prodotti diventano rifiuti o per stabilire che il recupero di determinati rifiuti è stato completato; l'elaborazione di orientamenti comuni per l'applicazione della definizione caso per caso da parte degli stati membri.

Per quanto attiene al versante interno, va preliminarmente osservato che la Commissione ha considerato la possibilità di integrare la definizione presente nella direttiva-quadro con criteri oggettivi, in grado di stabilire quando determinati prodotti diventano rifiuti e quando un dato rifiuto non debba essere più considerato tale. Per un verso pertanto, l'elencazione per tipologie di materiali consente – e consentirà mediante opportune integrazioni suggerite dallo sviluppo

delle tecnologie – di tenere ben separato ciò che deve intendersi come rifiuto da ciò che non deve essere considerato tale (eliminando ogni incertezza interpretativa), e, per altro verso, permette di assicurare alla norma quella elasticità necessaria per modularsi adeguatamente e tempestivamente all’evoluzione dei rapporti sociali ed economici. E tuttavia, allo scopo di assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell’uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all’ambiente, è indispensabile prevedere che l’esclusione dall’ambito della nozione di rifiuto non comporta il venir meno di ogni forma di disciplina e controllo. Si fa rilevare come tale risultato può e deve essere raggiunto anche facendo leva sugli interessi dei soggetti economici coinvolti nelle attività di riutilizzo. Seguendo il principio “chi inquina, paga”, che può essere anche letto nella sua versione positiva, e cioè “chi non inquina, non paga” è auspicabile il riconoscimento di un regime semplificato e di premialità fiscale ma nel contempo è necessario prevedere l’applicazione di un sistema sanzionatorio per coloro che risultino inosservanti delle prescrizioni.

Cristian Tolettini

Settore Ambiente
Segreteria Politica Federale
ctolettini@leganord.org