Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

La revisione del Testo unico ambientale

Registri di carico e scarico, formulari di identificazione, MUD: attacco diretto al cuore della tracciabilità del ciclo dei rifiuti in nome della cosiddetta "semplificazione"

A cura della Dott. Maurizio Santoloci

Nel contesto del dibattito e del confronto istituzionale e con le parti sociali relativo alla revisione del Testo Unico Ambientale, particolare importanza riveste la questione della tracciabilità del ciclo dei rifiuti connessa alla inevitabile struttura di collegamento con le documentazioni formali genetiche rispetto alla filiera del ciclo medesimo.

La questione è antica, ed è stata sempre uno dei motivi dominanti che hanno caratterizzato l'azione di tutti coloro che tendono - per diversi motivi - ad unirsi sotto il comune denominatore della richiesta continua ed incessante della eliminazione (o quanto meno attenuazione al massimo) dei criteri di tracciabilità in ordine al viaggio e alla gestione dei rifiuti.

Già negli anni scorsi il primo grande successo ottenuto dai sostenitori di questa tendenza è stata certamente la depenalizzazione del registro di carico e scarico. Una depenalizzazione fortemente voluta, e poi finalmente ottenuta, con la presunta necessità di eliminare un reato per quello che era stato definito un illecito puramente formale e cartaceo. Ed invece è stato sempre sostenuto - ed a ragione - che questo è stato il primo atto di una grave frattura creata nel sistema di controllo sulla gestione del ciclo dei rifiuti in quanto, se è vero che i registri di carico e scarico sono un supporto cartaceo e che le omissioni totali o di adempimenti in se stesse riguardano appunto tale sua struttura, non vi è nel contempo alcun dubbio che questo pezzo di carta in realtà rappresenta un elemento dominante importantissimo e strategicamente insostituibile (se ben tenuto e ben controllato) per identificare non soltanto l'inizio del ciclo in questione, ma durante tutto il viaggio durante le fasi intermedie e finali, ogni movimentazione ed illegalità connessa a tale meccanismo. Infatti il registro di carico e scarico è comunque un elemento fondamentale sul quale gli organi di vigilanza accorti ed esperti riescono a trarre certamente una serie di elementi importantissimi per analizzare il flusso dei rifiuti iniziale, di mezzo e conclusivo.
Conferma questo nostro assunto il caso del deposito temporaneo, che in relazione alla pregressa depenalizzazione del registro di carico e scarico rappresenta veramente una storia da manuale. Infatti la tendenza alla cosiddetta "semplificazione" è andata sempre di pari passo con la spinta alla deregulation nelle normative in materia ambientale. In perfetta sinergia, le due strategie sono caratterizzate dall'unico e medesimo obiettivo di creare spazi di non accessibilità per i sistemi di controlli a livello generale.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Dunque, chi ha teso ad ottenere con forza e decisione la pregressa depenalizzazione dei reati connessi alle omissioni o irregolarità del registro di carico e scarico, ha nel contempo attivato una forte azione di pressione per ottenere una regolamentazione totalmente disarticolata ed equivoca - ad esempio - del deposito temporaneo, che rappresenta ormai in modo notorio ed incontestabile uno dei principali buchi neri del nostro sistema giuridico in materia di rifiuti e una delle principali fonti di potenziali illegalità. Se non altro, perché ha determinato di fatto la scomparsa della possibilità di individuazione di inizio del ciclo di gran parte del viaggio dei rifiuti.

La depenalizzazione del registro di carico e scarico ha indubbiamente in facilitato e agevolato chi ha abusato della legge nel campo dei depositi temporanei fasulli, giacché riducendo ad una mera sanzione amministrativa l'omessa tutta tenuta del registro o la sua irregolare compilazione, ha di fatto eliminato l'unico punto fermo di partenza sul quale il controllo può essere attivato. Si obietta che comunque la sanzione amministrativa è quantitativamente alta a livello monetario, ma la nostra tesi da sempre sostenuta è che a fronte della contestazione di un reato importante come quello di stoccaggio abusivo o discarica abusiva, per il soggetto autore del deposito irregolare è certamente molto più conveniente pagare - nella ipotesi di rischio di controllo - una somma in via amministrativa, evitando così di fornire in mano all'organo accertatore la prova oggettiva del reato di stoccaggio o discarica abusiva da lui commesso (che appare certamente ben più pesante ed oneroso a livello sanzionatorio).

Quindi, la storia pratica ci insegna che chi ha voluto fino ad oggi dissimulare il deposito temporaneo fasullo ha certamente evitato del tutto di tenere il registro di carico e scarico o l'ha tenuto in modo irregolare e non riportando dati in modo fedele; e così andando incontro al rischio minimo, e certamente prevedibile nel budget aziendale, della somma amministrativa che certamente non è nulla al confronto della pesante sanzione penale per le ipotesi di reato che invece sarebbero state agevolmente accertate a suo danno. Dunque, chi lavora sulle territorio da anni (e non è un un "esperto" da tavolino) e chi conosce le reali problematiche di sistematiche violazioni di legge nella realtà vera delle cose (e non è un "tecnico" operativo dell'ultim'ora) sa bene che nel mondo delle cose reali fino ad oggi chi ha voluto spacciare stoccaggi abusivi iniziali e discariche a monte per innocui e regolari depositi temporanei ha sempre utilizzato lo strumento della omessa o irregolare tenuta del registro di carico e scarico come strumento inibitorio per i controlli nella fase iniziale. Con il sistema della presunta unicità della formulazione del deposito che può essere agevolmente mutato a seconda dei tempi e dei momenti, nelle more del successivi accertamenti ha poi sistemato le cose e conseguito il profitto e il legale a cui mirava in modo tranquillo e regolare.

Dunque, ciò ci dimostra che alcuni documenti e connessi illeciti che appaiono meramente formali e cartacei, seppur insistono su strumenti che sembrano puramente tali, in realtà sono le chiavi di lettura e di verifica di importanti meccanismi in sede di controllo e una deregolamentazione del sistema porterebbe a riflessi diretti e negativi sulle procedure di controllo. Non vi è dubbio - infatti - che gli accertamenti in materia di deposito temporaneo sono stati portati avanti attraverso altri meccanismi di sistemi logico-induttivi finalizzati a ricostruire in via indiretta i tempi, le quantità e le qualità di rifiuti depositati per verificare se il relativo rapporto in base ai parametri di legge era rispettato o meno. Ma in assenza di dati certi iniziali sul registro, tali accertamenti sono sempre

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

stati e continuano ad essere oggi difficili, poco accessibili per operatori di polizia non tecnici, soggetti a difficoltà enorme in sede scientifica e procedurale, fonte di grandi contestazione in sede di dibattimento penale e contenziosi amministrativi proprio perché sono basati su verifiche di tipo indirette e deduttive e non su dati oggettivi e cartacei come quelli che sono indicati sul registro di carico e scarico.

Chi opera nel settore, e non si basa esclusivamente sulle teorie virtuali a tavolino e si affaccia su queste problematiche soltanto in modo superficiale da tempi recenti, sa bene che la storia vera che in questa sede abbiamo accennato a titolo esemplificativo riguardo al meccanismo di rapporto tra illegalità del deposito temporaneo e depenalizzazione dei registri di carico e scarico è altamente significativa di una continua pressione per la cosiddetta "semplificazione" che tende invece a vanificare le finalità della portata di documenti essenziali nella costituzione della tracciabilità della filiera del ciclo dei rifiuti. Oggi la storia continua, ed in sede di dibattito istituzionale e con le parti sociali per la modifica e revisione del vigente Testo Unico ambientale tornano prepotenti e molto dirompenti questi meccanismi di principio tendenti a limitare o addirittura eliminare altri punti fermi fondamentali del sistema - appunto - sulla tracciabilità della gestione dei rifiuti.

Siamo infatti assistendo a meccanismi di principio molto stringenti e pressanti, tendenti a vanificare e limitare se non addirittura eliminare del tutto altri punti fermi del sistema di tracciabilità della filiera del ciclo del rifiuto. Ad esempio, sostenendo la necessità di confermare definitivamente la tanto discussa eliminazione della vidimazione dei fogli del registro di carico e scarico.

Se partiamo dal presupposto che il registro di carico e scarico non è un pezzo di carta fastidioso creato per procurare noie inutili e burocratiche ai titolari di aziende ma in realtà è uno strumento essenziale per congelare e santificare i punti iniziali, transitori e finali del ciclo del rifiuto con una serie di dati che sono assolutamente essenziali ai fini della ricostruzione di tutta la filiera, allora allora appare banalmente logico è palesemente chiaro che garantire almeno la genuinità e non alterabilità di questo documento costituisce elemento essenziale per evitare mistificazione e fraudolente falsificazione della realtà temporali, qualitative e quantitative della massa dei rifiuti che sono introitate nelle varie fasi della gestione dall'inizio alla fine del ciclo. Pensare di continuare a modificare il registro dalla formula originaria di documento unitario - la cui non alterabilità era garantita già livello minimale dalla vidimazione - per confermare la trasformazione di detto registro (già svuotato di portata con la pregressa depenalizzazione) in un insieme di fogli volanti e disarticolati, senza alcuna ancora di garanzia formale e di registrazione, significa voler consentire a chi vuole delinquere e modificare, o mettere o aggiustare i dati ivi trascritti a suo piacimento e a scopo fraudolento la massima operatività possibile. In altre parole, privare definitivamente il già blando registro della assicurazione formale della tenuta tramite vidimazione e renderlo stabilmente una raccolta di foglietti senza traccia passata, presente e futura sulla quale chiunque può scrivere od omettere quello che vuole, semplicemente cambiando di foglietti, modificandoli, integrandoli o eliminandole a suo piacimento secondo le esigenze, i rischi, i controlli e le circostanze del momento significa di fatto eliminare totalmente il registro di carico e scarico dai documenti inerenti la traccia guida del rifiuto e tanto varrebbe a questo punto allora un'azione coraggiosa e certamente più dignitosa che potrebbe decretare la scomparsa ufficiale vera del registro stesso. Così perlomeno l'obiettivo sarebbe raggiunto questa volta in via ufficiale e non subdolamente sotterranea, e chi

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

propone e chi accetta questa soluzione uscirebbe allo scoperto e si dovrebbe prendere la responsabilità politica, giuridica e sociale di dire chiaramente ed affermare che si vuole totalmente eliminare uno dei pilastri basilari che consente il controllo in materia di gestione dei rifiuti.

Stesso identico discorso per i continui e incredibili attacchi al formulario identificazione dei rifiuti. Questo documento è da sempre oggetto di forte avversione da parte di tutti coloro che, nei vari ambienti, a vario titolo, con diverse motivazioni, hanno sempre teso ad esonerare una o più categorie o tutti da questa fastidiosa incombenza, o comunque a limitarne la portata e l'applicabilità concreta sul territorio. Questa incredibile tendenza non la stiamo registrando soltanto oggi in sede di dibattito generale a livello nazionale sulla revisione del Testo Unico ambientale come continua proposta politica nelle sedi istituzionali ed anche sulla stampa specializzata, ma è una tendenza comune anche in tempi passati a tutti i livelli, fino al punto che alcune pubbliche amministrazioni locali hanno deciso in modo spettacolarmente illegittimo con accordo di programma o altri inusitati strumenti del genere di eliminare in toto il formulario identificazione dei rifiuti per certe categorie, per certe attività industriali o artigianale, per certi percorsi o relazione a specifici e particolari tipi di rifiuto. L'apoteosi di tale tendenza si è avuta quando qualche amministrazione addirittura ha tentato di varare ipotesi di formulari alternativi, creando a livello locale per alcune cose e per alcuni soggetti dei modelli formulario che sarebbero dovuti entrare in vigore in quel territorio di competenza in alternativa al formulario nazionale previsto e pubblicato sulla gazzetta ufficiale.

A livello di dibattito politico, aziendale ed amministrativo in via continua categoria per categoria, rifiuto per rifiuto, territorio per territorio c'è sempre stato chi ha voluto eliminare del tutto o attenuare al minimo la struttura del formulario per uno o più o tutti i viaggi di quel tipo di rifiuto. Queste tendenze trasversali, che permeano da anni il tessuto applicativo e interpretativo della normativa in materia di rifiuti, stanno trovando in questi giorni la massima espressione propositiva nelle varie sedi di proposte modificative rispetto al Testo Unico ambientale vigente che già in se stesso ha operato alcune certamente non condivisibili scelte di deregolamentazione in ordine alla necessità del formulario.

Identico meccanismo propositivo, identici problemi e soprattutto identiche finalità non possiamo non riscontrare nelle tendenze ad abolire il MUD, che pure esaminato in se stesso e visto in modo isolato potrebbe apparire un documento superfluo e pesante, ma che in realtà se letto in sinergia nello studio del ciclo e del flusso del rifiuto con il registro di carico e scarico ed il formulario, è uno strumento ulteriore che spesso presenta una forte utilità della ricostruzione soprattutto a posteriori dei meccanismi di gestione trasporto illegale di grandi quantitativi di rifiuti pericolosi.

Appare dunque evidente che nel sistema di accertamento sia preventivo e repressivo per l'illegalità in materia di gestione dei rifiuti, strumenti come il registro di carico e scarico, il formulario di filiazione e di MUD rappresentano punti essenziali per garantire una visibilità chiara ed onesta di quelli che sono i sistemi di deposito, transito e soluzioni finali del rifiuto nei complessi meccanismi di gestione poste in essere caso per caso e rifiuto per rifiuto.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Le grandi inchieste recenti, che hanno portato alla scoperta di enormi quantitativi di rifiuti pericolosi e all'arresto di molte persone per associazione per delinquere finalizzata allo smaltimento di tali rifiuti, hanno tratto molto spesso utili elementi soprattutto iniziali ma anche in corso di accertamenti proprio dai documenti che stiamo esaminando in questa sede; e dal paziente e molto spesso complesso studio dei flussi derivanti dai dati contenuti o falsificati e dai documenti sono poi scaturiti i successivi passi investigativi. Se ripercorriamo i punti riassuntivi delle maggiori inchieste degli ultimi mesi, una denominatore comune unisce tutte le attività investigative: i documenti in questione, le loro falsificazioni, le connesse omissioni e le attività fraudolente di manomissione sui documenti medesimi. Da tali dati sono poi scaturiti gli elementi di prova che hanno consentito di sviluppare le inchieste fino agli esiti finali che hanno posto in luce come esiste nel nostro Paese una realtà di criminalità vera e propria molto diffusa che oggettivamente ed incontestabilmente trae vantaggio e felicità operativa da ogni provvedimento normativo statale e da ogni tendenza a livello locale a deregolamentare ed attenuare la portata di tali documenti.

Questo è un dato sul quale tutti - credo - dovremmo riflettere specialmente in questa fase dove esiste la necessità di un'accorta dosimetria di bilanciamento tra i vari interessi che convergono sul Testo Unico ambientale e che non devono consentire a nessuno di lasciarsi sfuggire il dato di cronaca oggettivo e palese dei grandi fenomeni criminali che stanno emergendo di ogni giorno e che si basano su una tendenza inevitabile a sviluppare in modo occulto ed invisibile grandi operazioni di smaltimenti illegali di rifiuti cercando in tutti i modi di cancellare tracce di quello che fanno, e cioè operando in modo unitario e sistematico per azzerare o attenuare al minimo possibile la traccia guida del ciclo del rifiuto.

La conseguenza è oggettiva ed altrettanto palese: ogni azzeramento o attenuazione della tracciabilità del ciclo del rifiuto che passi attraverso i documenti fin qui citati comporta, che lo si voglia o no, che questo sia auspicato o meno, comunque ed oggettivamente, un'area di vantaggio e di vera semplificazione di vita ed attività per questi episodi criminali. Un dato sul quale credo che nessuno possa oggi passare sopra e far finta di ignorare nella sua reale portata identità sul territorio.

Maurizio Santoloci

Pubblicato il 30 luglio 2007

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248