Una delle rilevanti modifiche apportate dal correttivo del D.Lgs n. 205/10

Il concetto di rifiuto: scompare il riferimento all'allegato A. Valorizzato l'elemento soggettivo, fino ad oggi sottovalutato

A cura di Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci

Uno degli aspetti più rilevanti – e forse meno evidenti e percepiti – della profonda riforma apportata dal D.Lgs n. 205/10 sulla parte quarta del T.U. ambientale è la "nuova" definizione di rifiuto. Apparentemente si tratta solo di un taglio, una specie di sforbiciata con un nuovo look per tale concetto un po' rimesso a nuovo. Ed invece è una modifica importante e significativa. Un segnale del legislatore europeo molto significativo.

Fino a ieri, storicamente, la definizione di "rifiuto" (quella ufficiale, da sempre diversa rispetto alla comune percezione del senso comune e del nostro linguaggio quotidiano) si componeva di due parti distinte, unite da un "e": "*Qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del D.L.gs 152/06 e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*"; dopo la riforma la rinnovata definizione è "*Qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi".*

E' – in pratica – scomparso il riferimento all'allegato A.

In realtà questo riferimento all'allegato, forse perché posto prima della triplice condizione soggettiva, era stato da sempre oggetto di primario interesse e valutazione da parte di tutti, quasi che fosse la parte principale della nozione ufficiale di rifiuto. E questo anche in ossequio, ed in conseguenza, di una tendenza nazionale a prediligere gli elenchi per facilitare la nostra operatività. Le forze di polizia amano i prontuari, che li disabituano a ragionare ma che forniscono una risposta ad ogni dubbio seduta stante, caso per caso, in modo prestampato e – appunto – come elenco di soluzioni.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Per poi giungere – a volte – a verbalizzazioni oggetto di sistematiche censure in sede successiva come, ad esempio, nel caso dei cumuli di rifiuti abbandonati su terreno di terzo soggetto che viene in genere ritenuto responsabile per tale abbandono solo per il fatto oggettivo di avere i rifiuti sul proprio terreno e senza alcuna indagine anche e soprattutto sull'elemento soggettivo.[1]

Le aziende, dal canto loro, prediligono le consulenze secche, quelle botta e risposta, che anche in questo caso disabituano i titolari a ragionare ma che a loro volta forniscono una risposta ad ogni dubbio seduta stante, caso per caso, in modo prestampato e – appunto – come elenco di soluzioni.

Ed ecco, dunque, che l'allegato A è stato sempre un punto di riferimento privilegiato sotto ambedue i punti di vista, in quanto elenco oggettivo. Se un rifiuto è tale, deve stare là dentro. Il resto è un contorno. E non ci si è dedicati fino ad oggi con sufficiente attenzione ed impegno a percepire, valorizzare ed applicare anche e soprattutto la seconda parte della definizione formale di "rifiuto": quella – appunto soggettiva. Che si presentava più complessa, noiosa, fonte di casistiche infinite caso per caso e dunque antitetica ad ogni elenco prefissato. Basata sul ragionamento materia per materia, elemento per elemento, caso per caso.

Noi – dal canto nostro – in ogni sede editoriale e seminariale (e qualche veterano sopravvissuto ai nostri testi ed ai nostri convegni potrà farci da testimone) ci siamo sempre battuti per dire – pur tra molte critiche – che a nostro modesto avviso l'allegato A non serviva a nulla e che era solo un elenco orientativo e non esaustivo di aree delimitative del rifiuto mentre invece per tutti (aziende, P.A. ed organi di controllo) assumeva particolare e quasi unico valore la successiva condizione soggettiva del *disfarsi*.[2]

---

[1] Dal volume "**Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale**" di Maurizio Santoloci (Diritto all'ambiente – Edizioni) – www.dirittoambientedizioni.net: " (…) in linea generale l'organo di polizia che accerti il fatto, non può limitarsi (come spesso accade) a relazionare la pubblica amministrazione che i rifiuti insistono sul terreno di proprietà o comunque gestito da un soggetto privato e quindi far scattare automaticamente l'ordinanza concorrente o alternativa a carico di tale soggetto sul semplice presupposto oggettivo che i rifiuti insistono sulla propria area. In realtà è necessario un approfondimento soggettivo, che appare particolare oggi nel contesto sulla normativa sui rifiuti (…) quindi gli organi di vigilanza, nelle grandi come nelle piccole cose, devono necessariamente tutti giorni operare questa valutazione soggettiva (…)"

[2] Dal volume "**Rifiuti Solidi e Liquidi**" di Maurizio Santoloci e Valentina Vattani (Diritto all'ambiente – Edizioni 2009) – www.dirittoambientedizioni.net: " (…) l'allegato A non è una condizione "chiusa", ma assume un semplice valore orientativo. Molto più importante é, invece, la seconda condizione (soggettiva) – è cioè quella del "disfarsi" - espressa in tre ipotesi (tra loro alternative). (…) Oggi come ieri, infatti, è comunque necessario indagare sulla vera intenzione di disfarsi di una data cosa da parte di un soggetto per vedere se quella cosa è o non è un rifiuto per la normativa di settore. (…) Il momento del "disfarsi" nella definizione di "rifiuto" formale non può essere individuato asetticamente nello spoglio del possesso/detenzione da parte di un soggetto di una sostanza od oggetto giacché potrebbero sussistere in tali casi ipotesi di contrattualità civilistica del tutto

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Anche perché poi – da sempre – tutti i contenziosi amministrativi ed i processi penali hanno sempre avuto fino ad oggi tale punto (e non certamente l'allegato A) come centrale e pregiudiziale nella dialettica delle parti.

La recente modifica conferma questo stato di cose. L'allegato A non serviva talmente a nulla che lo hanno addirittura eliminato. E cosa rimane oggi nella definizione formale di "rifiuto"? Quello che era logico che rimanesse e che – fin dall'inizio – è stato l'elemento fondamentale per identificare un "rifiuto" in quanto tale a livello giuridico: le tre condizioni soggettive del disfarsi…

Dunque, quale conseguenza emerge da questa modifica? In primo luogo, è un messaggio di straordinaria importanza del legislatore: bando agli elenchi (ed alla connessa cultura della oggettività delle condizioni preliminari del "rifiuto") ed estrema valorizzazione degli aspetti soggettivi; ed ancora altrettanto estrema valorizzazione dello strettamente connesso concetto del "disfarsi" che – comunque – ha sempre assunto – ed assume oggi a maggior ragione – una straordinaria importanza sia per definire il "rifiuto" che per identificare il "non rifiuto" (come ad esempio il sottoprodotto). Tutto ruota lì intorno.

E noi ci permettiamo di aggiungere: allora forse è vero quello che da tempo andiamo sostenendo[3] – pur tra alcune critiche – che il concetto di "rifiuto" ufficiale non è statico, ma è

---

estranee alla concettualità della normativa sui rifiuti ed alle conseguenze connesse. Si deve, infatti, tracciare un confine tra il "disfarsi" di natura contrattuale ed il "disfarsi" ai fini della gestione dei rifiuti in senso stretto. A nostro avviso il concetto di "disfarsi" di una sostanza od oggetto nel contesto della normativa sui rifiuti deve essere considerato coincidente con la decisione di avviare la stessa sostanza od oggetto verso lo smaltimento o il recupero. In tale momento si opera di fatto la declassificazione del bene e viene manifestata in via espressa o sottintesa di fatto una volontà di abbandono in senso stretto rispetto alla sua funzione originaria. (…) Sarà dunque necessario verificare di volta in volta, rifiuto per rifiuto, situazione per situazione, se quel soggetto o quella azienda ha posto in essere "atti tecnicamente idonei diretti in modo non equivoco" a disfarsi di quella massa di cose, anche se praticamente ancora non lo ha ancora fatto. Se la risposta a tale interrogativo è negativa saremo di fronte a un "non rifiuto", ma se l'atto posto in essere è tecnicamente idoneo ed inequivocabilmente diretto al disfarsi della cosa tale cosa diviene automaticamente rifiuto. (…)".

[3] Dal volume "**Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale**" di Maurizio Santoloci (Diritto all'ambiente – Edizioni) – www.dirittoambientedizioni.net: " (…) Il "rifiuto" formale è un concetto dinamico e non statico. Una tendenza molto diffusa tra gli operatori di polizia è quella di voler considerare i rifiuti in modo prontuaristico, cioè cercando di elaborare ed ottenere una (impossibile) elencazione oggettiva e generale di ogni tipo di rifiuto per poi agire in modo conseguente sulla base di un criterio di automatismo oggettivo che - purtroppo - caratterizza oggi molta operatività della polizia giudiziaria. In pratica, si tende a schematizzare in modo improprio il concetto di rifiuto, al fine di facilitare la applicazione del relativo concetto sul campo. Questo nel campo dei rifiuti non è possibile. Ma in realtà non lo è neppure - in linea generale - per gran parte di altri settori del diritto. Si pensi - ad esempio - al furto. Il concetto è stabilito nella formula del codice penale, ma poi le fattispecie concrete caso per caso possono essere infinite ed ognuna ha una sua caratteristica e fisionomia costruttiva non prontuarizzabile in senso generale e sulla quale di volta in volta l'operatore di P.G. deve necessariamente ragionare e sviluppare un percorso logico-giuridico per qualificare esattamente quel singolo

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

fatto che è diverso da uno apparentemente uguale ma comunque in se stesso specifico e diverso. Il furto in un supermercato - sempre a titolo di esempio manualistico - è un particolare tipo di furto, ma contiene nel suo concetto una serie elevatissima di variabili caso per caso che vanno valutate di volta in volta rispetto al singolo evento; e varia la costruzione, anche tra tentativo e reato consumato, in relazione alla barriera delle casse, all'azione dinamica del soggetto agente, alla esistenza o meno di telecamere, alla presenza o meno di vigilantes e sistemi di controllo tra la barriera delle casse e l'uscita e tra gli scaffali e la barriera delle casse, con l'installazione o meno di sistemi antitaccheggio; fino al possibile e teorico confine con la truffa in caso di inganno verso la cassiera con carrello riempito in modo fraudolento e scontrino pregresso (caso ipotizzato perfino nel tema scritto di un recente concorso per esami di avvocato…).
Oggi è necessario che la polizia giudiziaria ragioni e decida, sviluppi percorsi argomentativi su ogni caso che si trova ad affrontare, mentre la prontuarizzazione esasperata inaridisce le capacità intellettuali ed operative degli organi di controllo e facilita gli inganni formali. Si deve andare oltre le apparenze, oltre le carte, oltre la manualizzazione asettica ed oggettiva.
Nel campo dei rifiuti questo è oltremodo importante. (…) In linea di principio generale, e salvo casi specifici ed eccezioni, un materiale diventa "rifiuto" sia per condizioni oggettive ma anche per condizioni soggettive connesse alla dinamica spaziale, temporale, comportamentale, logistica e strutturale dell'evento. Condizioni che possono variare - a parità di materiale - caso per caso e far variare di conseguenza anche il connesso concetto di "rifiuto".
Sempre come esempio manualistico, i copertoni esausti di un'autovettura totalmente inutilizzabili e deteriorati sono prontuaristicamente considerati oggettivamente "rifiuti". Ma se - in ipotesi - il proprietario dell'autovettura smonta i quattro suoi copertoni nel garage di casa e porta detti copertoni deteriorati e semidistrutti nel salotto di casa e utilizzandoli per un arredamento originale li posiziona sul tappeto come base per il televisore al plasma, tali copertoni possono forse essere considerati in tali condizioni spaziali, temporali, comportamentali, logistiche e strutturali come "rifiuti"? Se tale tendenza si profilasse poi trend, il T.U. ambientale potrebbe considerare "rifiuti" questo tipo di nuovo arredamento? Ipotesi certamente da manuale e surreale, ma indicativa di un concetto trasversale (certamente surreale, ma teniamo presente che le mode sono imprevedibili: fino a qualche anno fa i blue jeans rotti o macchiati venivano buttati via, oggi nei negozi di moda i blue jeans strappati e/o macchiati costano il triplo di quelli ordinari…). Ancora: se di notte i ladri penetrano in casa e rubano il tappeto, il televisore ed i quattro copertoni esausti, la P.G. bloccando i malviventi dovrà sequestrare e restituire tutti i beni al proprietario come corpo di reato (e non certo i copertoni come "rifiuti"). Tuttavia, se un giorno il nostro proprietario è stanco di tale tipo di oggettistica domestica, carica i quattro copertoni in questione in macchina e, successivamente, viene individuato mentre li sta gettando in un fossato o sta compiendo atti inequivoci per tale azione, scatta il concetto soggettivo (previsto dalla definizione europea di "rifiuto") del "disfarsi" ed ecco che in quel momento, in quelle nuove e specifiche condizioni spaziali, temporali, comportamentali, logistiche e strutturali quei materiali possono essere considerati "rifiuti".
In altro esempio manualistico; se su un terreno incolto, recintato ed abbandonato, di proprietà di un ente erogatore di energia elettrica, ritroviamo una serie di materiali ed impianti tecnologici dimessi, anche se apparentemente possono apparire rifiuti è necessario non limitarsi alle apparenze per classificare ciascun materiale "rifiuto" e, dunque, tutta l'area "discarica" o "deposito incontrollato". Ci sono le erbacce che in parte avvolgono i materiali. E questo è un significativo segno di abbandono e dunque della volontà di "disfarsi". Ma non è sufficiente. La difesa potrà obiettare - ed a ragione - che era sì un deposito mal tenuto, trascurato, ma i beni erano ancora utilizzabili nella loro funzione tecnica primaria e dunque lì solo in deposito (di materiali ordinari); un deposito mal gestito, ma non erano "rifiuti" in stato di abbandono e dunque non si può ipotizzare "discarica" o "deposito incontrollato". Sarà quindi necessario andare oltre le apparenze, ed eseguire (dopo le foto ed il sequestro dell'area) ulteriori accertamenti tecnici, testimoniali e documentali per verificare se quei materiali erano o meno ancora idonei per essere utilizzati nella loro funzione primaria (e cioè i tralicci per essere

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

dinamico; non è solo legato agli elenchi (tra cui i codici CER[4] sui quali faremo altre riflessioni) ma è composto in gran parte anche e soprattutto dall'elemento soggettivo che fa sì che un materiale o un bene soltanto in certe condizioni comportamentali, logistiche, temporali, operative e decisionali diventa o no un "rifiuto" (o magari un "non rifiuto" come un sottoprodotto, esteticamente identico ma diverso giuridicamente solo per le destinazioni e le condizioni di uso soggettivo). Dunque, questa modifica non va sottovalutata, come fino ad oggi sono state sottovalutate le tre condizioni soggettive. Ma va letta e percepita come uno stimolo per riscrivere in parte tutto un contesto di lettura e di interpretazione della nozione di "rifiuto" dove il caso per caso, l'azienda per azienda, il cumulo per cumulo, l'aspetto soggettivo per aspetto soggettivo (oltre che – naturalmente – oggettivo e logistico) sono oggi incontestabilmente elementi primari per tutti: titolari di aziende, funzionari della P.A., tecnici ARPA e forze di polizia.

Allegati, prontuari, elenchi, risposte secche oggettive addio. Il "rifiuto" è qualcosa di molto più complesso, non comprimibile in nessun elenco. Una "nuova" cultura ci attende.

Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci

Pubblicato il 10 gennaio 2011

---

rimontati, gli accumulatori ed i generatori per essere riattivati in altra sede, i cavi per essere installati…). Soltanto dopo aver dimostrato - documentalmente - che tutti quei materiali non sono più utilizzabili in via primaria perché obsoleti, fatiscenti, arrugginiti, danneggiati o semplicemente superati dalle esigenze tecniche, e perciò - dopo la dismissione forzata - destinati allo smaltimento, al recupero o (come nel caso in accertamento) all'abbandono, potremo scrivere con certezza che si tratta di tanti "rifiuti" in senso formale e che di conseguenza ci troviamo di fronte ad una "discarica" o ad un "deposito incontrollato" (a nulla rileva che tali materiali poi possono avere un valore economico in sede di smaltimento o recupero, perché questo non azzera il concetto di rifiuto come stabilito sia dalla Corte di Giustizia Europea che dalla Corte di Cassazione).
Naturalmente, la esemplificazione fin qui seguita è puramente di effetto, e la riportiamo come paradosso per rafforzare il nostro messaggio di raccomandazione per tutti gli organi di controllo a non dare per scontato che quel tipo di materiale è sempre ed oggettivamente un rifiuto, ma ad approfondire caso per caso il percorso che la definizione ufficiale di "rifiuto" pretende per dimostrare che è veramente tale. (…)"

[4] Dal volume "**Rifiuti Solidi e Liquidi**" di Maurizio Santoloci e Valentina Vattani (Diritto all'ambiente – Edizioni 2009) – www.dirittoambientedizioni.net: " (…)È sufficiente che un materiale figuri nel Catalogo Europeo dei Rifiuti (CER) per essere considerato un rifiuto? No. Come è anche specificato nella nota introduttiva al Catalogo Europeo dei Rifiuti (CER - Decisione 2000/532/CE) un materiale che figura nel Catalogo non è in tutte le circostanze un rifiuto, ma lo è solo quando esso soddisfa la definizione di rifiuto. Tale assunto è stato poi confermato anche dalla Corte di Cassazione che, a sua volta, ha precisato come: " (…) l'inclusione di un residuo nel catalogo dei rifiuti non è determinante per qualificarlo tale dovendo a tal fine concorrere anche la volontà del detentore o produttore di disfarsene (..)" [Corte di Cassazione Penale – Sez. III - sentenza del 12 settembre 2008, n. 35235]. (…)".

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)