

Una materia impossibile da... rifiutare

DI ANTONIO PAPI ROSSI

La normativa sui rifiuti non si esaurisce nel "Codice dell'Ambiente" (D. Lgs. 152/2006), dovendosi anche aver riguardo a molteplici norme cd. "speciali", proprie di alcune tipologie di rifiuti. Innanzitutto la nozione di rifiuto: per l'art. 183, lett. a) del Codice, "Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per "rifiuto" qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o intenda o abbia l'obbligo di disfarsi". Quindi, la nozione è ampia e non si distingue in base alle caratteristiche oggettive (sostanza od oggetto) né in base al tipo di condotta posta in essere (casuale, intenzionale od obbligatoria). Ove, poi, il rifiuto presenti una o più caratteristiche fra quelle elencate nell'allegato I alla parte IV del Codice dell'Ambiente, saremo in presenza di un "rifiuto pericoloso" (art. 183, lettera b), cui la normativa ricollega particolari disposizioni in ordine al suo trattamento e al relativo regime sanzionatorio.

Una volta definito il rifiuto, il Codice disciplina le modalità della gestione del trattamento, che è il termine tecnico utilizzato dal legislatore.

In particolare, l'art. 179 del Codice stabilisce che: "1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento". Precisa subito dopo il comma 2 che "La gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale".

Come si vede, la normativa si esprime in termini di "gerarchia" degli interventi, mettendo al primo



posto la prevenzione (vale a dire l'impegno a eliminare o ridurre la formazione di rifiuti) e all'ultimo posto lo smaltimento, che è l'opzione più pesante dal punto di vista ambientale, e che dovrebbe avere (almeno nelle intenzioni del legislatore) carattere residuale. Il criterio di gerarchia, e il suo fondamento su ciò che costituisca la "migliore opzione ambientale" dovrà quindi costituire l'angolo visuale dal quale guardare le misure di volta in volta richieste dall'Amministrazione, o volontariamente attuate dal privato, per la gestione del rifiuto. In questo senso, sempre l'art. 179 sottolinea che queste misure devono mirare al "miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica".

Un valido aiuto pratico per ragionare su questo tema è offerto dalla direttiva 96/61/EC, che ha introdotto il concetto chiave delle Best Available Techniques (BAT). Altro principio cardine della normativa vigente è quello della responsabilità nella gestione dei rifiuti. Secondo l'art. 188 del Codice, il produttore iniziale o altro

La nozione di rifiuto, quanto mai attuale, è al centro di dibattiti e tentativi di chiarimento della normativa vigente

detentore di rifiuti devono provvedere direttamente al loro trattamento, oppure devono consegnarli "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". Viene però precisato che "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 recente normativa in materia di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), disciplinata, tra l'altro, dall'articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, ha stabilito una serie di regole per garantire che il rifiuto sia costantemente "sorvegliato" in ogni suo passaggio (dal produttore iniziale fino allo smaltimento in discarica autorizzata). Ciò consente di limitare la responsabilità del produttore/detentore del rifiuto nel caso di conferimento a soggetti terzi,

ove sia dimostrato il rigoroso rispetto di tutti gli obblighi di tracciabilità (cfr. il comma 2 dell'art. 188 del Codice).

Naturalmente, è augurabile che gli operatori economici disciplinino in modo attento il contratto di conferimento dei rifiuti a soggetti intermediari autorizzati, negoziando eventuali clausole di manleva che, in caso di violazione (e ferma la responsabilità verso la pubblica amministrazione), consentano, quanto meno, qualche forma di tutela in via di regresso nei confronti dell'effettivo responsabile.

Il Codice dell'ambiente prevede poi una serie di sanzioni (amministrative e penali), che si aggiungono a quelle previste dal codice penale e dalle leggi speciali di particolari settori). Tra le principali, quelle che puniscono l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti (art. 192 e art. 255), la gestione, l'intermediazione, il trattamento e il trasporto non autorizzati (art. 256) e la violazione degli obblighi in materia di tracciabilità (art. 260 bis), con la precisazione (art. 192, comma 4) che, ove la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica, troverà applicazione anche la normativa in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni (decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231).

Di particolare interesse, soprattutto per noi avvocati (e per i rischi che incolpevolmente possono gravare su società nostre clienti), è la previsione di sanzioni per il caso di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti. Il problema nasce dalla formulazione dell'art. 192, secondo il quale chiunque abbandoni rifiuti nel suolo e nel sottosuolo "è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale

violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate".

È evidente che la norma, nel porre a carico del proprietario del suolo e del titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area una responsabilità solidale con l'autore dell'abbandono di rifiuti, finisca, in alcuni non infrequenti casi, a trovare applicazione diretta soltanto nei confronti del solo proprietario/titolare di diritti reali o personali di godimento, data la normale irreperibilità degli sversatori. La giurisprudenza, chiamata a pronunciarsi su questa tematica, ha sovente posto l'accento sulla necessità di evitare, almeno in linea astratta, la configurabilità di una responsabilità oggettiva in capo al proprietario/conducente del suolo (anche se, come si vedrà dalla breve sintesi che segue, nella concretezza di talune situazioni, la distinzione tra responsabilità per colpa in vigilando e responsabilità da posizione rischia di perdere qualsiasi utilità). Ad esempio, secondo il Consiglio di Stato (sez. V, 16 luglio 2010, n.4614), in tema di rifiuti non è previsto, a differenza



«È molto interessante la previsione di sanzioni per il caso di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti. Il problema nasce dalla formulazione dell'articolo 192...»

di quanto avviene per la bonifica dei siti inquinati, alcun onere reale a carico del proprietario, che possa giustificare l'emissione di ordinanze amministrative direttamente nei suoi confronti. Sussiste, quindi, la necessità dell'accertamento della colpa del proprietario – o di qualunque soggetto che si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli, e per ciò stesso imporgli, di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente. Tuttavia, precisa il Giudice amministrativo, il requisito della colpa può ben consistere nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia (nella fattispecie, venne giudicato illegittimo l'ordine di rimuovere e smaltire i rifiuti, costituiti da fusti e bidoni lesionati ed arrugginiti contenenti residui di lavorazione industriale, stoccati su terreno, perchè il Comune non aveva fornito indizi concreti per poter addebitare ai proprietari dell'area una qualche omissione). Nello stesso senso, ex multis, TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 14 febbraio 2011, n. 262 e TAR Puglia, Bari, Sez. I, 21 ottobre 2010. Il discorso cambia se il proprietario locatore sia consapevole della presenza di rifiuti sul suo fondo e non abbia posto in essere tutte le facoltà ed i poteri contrattuali e giudiziali esercitabili verso i conduttori per esigere la cessazione nel minor tempo possibile della situazione illecita: in questo caso, il proprietario è stato ritenuto responsabile, in solido con i conduttori, della violazione dell'obbligo di attivazione rappresentato dal dovere di provvedere alla rimozione, allo smaltimento e al ripristino dello stato dei luoghi (Cass. Civ., sez. III, 22 marzo 2011, n. 6525). ■