

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ  
ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**70.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 7 OTTOBRE 2003**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Vianello Michele (DS-U) .....	5, 6
Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	2	<b>Audizione del magistrato di cassazione, Maurizio Santoloci:</b>	
<b>Audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Udine, Luigi Leghissa:</b>		Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	7, 9, 10, 11, 12
Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	2, 6, 7	De Petris Loredana (Verdi-U) .....	9, 11
Leghissa Luigi, <i>Sostituto procuratore della repubblica presso il tribunale di Udine</i> ..	2, 5, 6	Santoloci Maurizio, <i>Magistrato di Cassazione</i> .	7, 9 10, 11

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PAOLO RUSSO

**La seduta comincia alle 14.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Udine, Luigi Leghissa.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Udine, Luigi Leghissa.

Nell'odierna seduta prosegue la serie di audizioni in merito alle problematiche inerenti la definizione normativa della nozione di rifiuto. La Commissione ha già ascoltato su tale delicata materia, acquisendo utili e preziosi contributi, i rappresentanti dell'ENEA, dell'APAT, dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, di Legambiente, di Greenpeace, del WWF, dell'Associazione ambiente e lavoro, dell'UNI (Ente nazionale di unificazione), di Ambiente Italia, dell'Associazione ambiente e/vita.

La Commissione ha svolto altresì audizioni tese ad acquisire su tale tematica anche il contributo del mondo accademico

e della dottrina ascoltando il professor Franco Giampietro, magistrato di cassazione in congedo, e il professor Renato Federici, docente di diritto amministrativo.

L'odierna audizione del dottor Luigi Leghissa fornirà certamente alla Commissione utili elementi di valutazione sulle problematiche che afferiscono alla questione dell'esatta definizione giuridica della categoria di rifiuto.

Ricordo che nella seduta di domani saranno ascoltati i magistrati appartenenti alle procure di Milano, Napoli, Venezia e Trieste.

Do subito la parola al dottor Leghissa, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine del suo intervento.

LUIGI LEGHISSA, *Sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Udine.* Devo fare una premessa: non sapendo quale fosse l'oggetto specifico dell'audizione, quando si faceva riferimento alle eventuali situazioni e problematiche concernenti l'esatta definizione della normativa sui rifiuti, ho immaginato che, con riferimento alla procura di Udine, il caso che poteva aver creato qualche problema fosse quello collegato ai rottami ferrosi delle acciaierie.

PRESIDENTE. A noi interessa comprendere la specificità della questione per farne vicenda nazionale.

LUIGI LEGHISSA, *Sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Udine.* Ho immaginato che fosse quello il punto: il relativo procedimento penale nell'estate del 2001 è stato trattato da collega al quale sono subentrato l'estate successiva. Il procedimento è nato da un seque-

stro operato, per iniziativa dei carabinieri del NOE di Udine, su alcuni carri ferroviari che trasportavano rottami ferrosi di acciaierie friulane, su una serie di spedizioni stoccate presso i porti locali e presso il porto di Venezia e su una quarantina di carri ferroviari a Gorizia. Lì vi era stato l'inizio del procedimento da parte della procura della Repubblica di Udine; poi sono stati stralciati vari provvedimenti, trasferiti per competenza territoriale a Gorizia da una parte e a Venezia dall'altra a seconda del luogo in cui erano stati stoccati i rifiuti ferrosi.

Il problema è nato da un'interpretazione della dizione « rottame ferroso »: nel caso di specie si trattava di spedizioni di materiali, provenienti da paesi dell'Europa dell'est e dall'Austria, che entravano in territorio nazionale, destinati ad acciaierie locali, e non scortati da alcuna documentazione sulla loro qualificazione di rifiuti, essendo trattati sostanzialmente come merce.

L'impostazione che si è ritenuta più corretta è stata quella di una qualificazione del rottame ferroso quale rifiuto, in quanto sostanza dismessa da un ciclo produttivo proveniente, in questo caso, dall'estero e destinata ad una riutilizzazione nell'ambito delle acciaierie locali, sulla base di un'interpretazione della giurisprudenza comunitaria sostanzialmente pacifica, secondo la quale il fatto della riutilizzazione di una determinata sostanza in un diverso ciclo produttivo non fa venire meno la natura di rifiuto. Tra l'altro, si trattava di rottami di tipo diverso utilizzati dalle acciaierie previa un'attività di selezione: i vari rottami ferrosi (assali di carri ferroviari, sfridi da lavorazioni di vario genere) venivano scaricati nel parco rottami dell'acciaieria di competenza ed erano sottoposti ad operazioni di scelta delle varie tipologie ai fini della successiva utilizzazione nella fase di fusione (alcuni sfridi da lavorazione erano contaminati da oli vari).

Aderendo alla giurisprudenza comunitaria sostanzialmente pacifica, si è ritenuto che anche il rottame ferroso destinato al riutilizzo nelle fonderie fosse un rifiuto e,

come tale, dovesse seguire la relativa normativa. Con riferimento al caso di specie, si è rilevata la violazione del regolamento comunitario n. 259 del 1993, che disciplina le spedizioni interfrontaliere nell'ambito della UE e degli Stati che aderiscono alla convenzione di Basilea e che prevede una nozione unitaria di rifiuto per tutti gli Stati membri, uniformandosi alla definizione data dalla direttiva n. 442 del 1975, e un'attività di recupero e di verifica nel paese di destinazione. Nel caso di specie, tutte le acciaierie trattavano semplicemente i vari rottami come merce, per cui non vi era alcuna comunicazione alla provincia, né alcuna procedura semplificata o altro. Si è proceduto quindi con il sequestro, la convalida, l'individuazione e la prospettazione delle ipotesi contravvenzionali previste dal decreto legislativo n. 22 del 1997, o per attività di smaltimento e quindi trasporto senza autorizzazione o, successivamente, in base all'articolo 53, per violazione del regolamento CEE nell'ipotesi di spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

Il provvedimento è stato impugnato davanti al tribunale del riesame che, con una serie di pronunce, ha confermato l'impostazione accusatoria, ritenendo, in base alla giurisprudenza comunitaria e anche alla prevalente giurisprudenza nazionale, che l'eventuale utilizzazione economica o il riutilizzo di una sostanza dismessa da un altro ciclo produttivo non facesse venire meno la qualità di rifiuto.

Con il decreto omnibus del 2002 è stato approvato l'articolo 14, successivamente convertito in legge, il quale ha dato sostanzialmente un'interpretazione autentica, ridefinendo completamente la dizione « rifiuto », come indicato dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 22 del 1997. Questa nuova formulazione è stata chiaramente volta a qualificare i rottami ferrosi come merce, tanto che nei lavori preparatori si comprende chiaramente che l'intervento con decreto-legge è stato orientato proprio verso le iniziative, più o meno avventate o ritenute tali, della magistratura friulana, per cui si è cercato di dare una definizione

che potesse far rientrare i rottami ferrosi destinati alle acciaierie nell'ambito di un nuovo rifiuto o di una merce.

In realtà l'interpretazione, al di là della difficile applicazione perché ha creato una nuova fattispecie, ha dato la definizione, a livello nazionale, di un concetto individuato dalla giurisprudenza comunitaria che non è in linea con i principi discendenti dalle sentenze della Corte di giustizia di Lussemburgo. Sostanzialmente, si definisce il rifiuto come «bene di cui uno abbia deciso o abbia obbligo di disfarsi o si disfi», individuando solamente quei beni e materiali avviati ad un'attività di smaltimento o di recupero secondo le attività tabellate. In altre parole, ogni bene che non sia avviato ad un'attività di smaltimento o di recupero prevista tabellarmente dagli allegati b) e c) al decreto legislativo n. 22 non è rifiuto; si determina così una sorta di presunzione assoluta, anche in contrasto con gli specifici dettati della sentenza Zanetti della Corte di giustizia del 1990, che aveva già espressamente affermato che la contrarietà alla presunzione *iuris et de iure* di una qualifica di non rifiuto. Inoltre crea una serie di eccezioni all'ipotesi normativa, sostenendo che ogni materiale che possa venire riutilizzato «nel medesimo, in analogo o altro ciclo produttivo di consumo» non costituisce un rifiuto e non è sottoposto alla disciplina dei rifiuti, qualora sia riutilizzato tale e quale senza alcun trattamento e qualora non sia pericoloso per l'ambiente.

L'articolo 14, al secondo comma, fa riferimento a qualsiasi materiale che venga riutilizzato «nel medesimo, in analogo o altro ciclo produttivo» con un trattamento che non rientri nelle attività di recupero espressamente indicate nell'allegato c) al decreto legislativo n. 22 del 1997, quasi a pensare che ci possano essere attività di trattamento che non rientrano in quelle di recupero tipizzate in 12 o 13 casi, cosa che nella pratica è estremamente difficile, perché, ad esempio, facendo riferimento ai rottami ferrosi, essi arrivano, vengono scaricati nell'acciaieria, vengono messi nel campo rottami

e a quel punto vi è già una cernita secondo il tipo di rottame e le caratteristiche e c'è una frantumazione, un taglio. Già questa può essere qualificata come un'ipotesi di messa in riserva, di cui all'allegato c) del citato decreto legislativo. Nella pratica si è osservato che questi elementi negativi della nozione di rifiuto sono estremamente difficili da applicare. Si tratta quindi di una legge che, di fatto, non restringe il concetto di rifiuto, per la sua pratica inapplicabilità.

Vi sono alcuni orientamenti giurisprudenziali volti da una parte a limitare l'interpretazione della norma e a restringere la nozione di rifiuto (anche se in realtà non cambia granché per le difficoltà pratiche di attuazione) e dall'altra a sostenere un pacifico contrasto della norma sia con il regolamento CEE che disciplina le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti, sia con una serie di sentenze comunitarie che affermano espressamente che non è conforme alla giurisprudenza comunitaria e quindi alla nozione di rifiuto quale individuata dalle direttive e dalle sentenze una nozione che escluda di per sé dei materiali in base alle loro riutilizzabilità e quindi al loro valore economico. Di qui discendono alcune decisioni riferite alla non applicabilità della legge di interpretazione autentica, sulla base di un rapporto tra fonti nazionali e comunitarie che non è di pari ordinazione ma è di tipo gerarchico, per cui la fonte comunitaria, nel caso il regolamento e le sentenze CEE, prevalgono sulla norma nazionale e non si pone un problema di abrogazione o di rapporto fra norme nel tempo.

Nel procedimento penale il problema della non applicazione di norme comunitarie e dell'incidenza del diritto comunitario viene ad acquisire aspetti particolari in riferimento all'eventuale responsabilità penale della parte, nel senso che si dice che con una normativa comunitaria non si può aggravare, in assenza di legge dello Stato per la riserva nazionale in materia penale, la responsabilità penale. Nel caso di specie, peraltro, si tratta di condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore dell'articolo 14 e quindi, a mio parere, il

problema della non applicabilità della norma non avrebbe determinato problematiche in materia di aggravio di una eventuale responsabilità penale della parte che aveva posto in essere una condotta quando ancora la norma non era stata pubblicata.

Questa interpretazione ha avuto una pacifica convalida nel recentissimo parere della Commissione delle Comunità europee che, a seguito dell'apertura della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per violazione del trattato comunitario, con decisione del 9 luglio del 2003, ha, *claris verbis*, affermato la contrarietà alla disciplina comunitaria, e quindi alla norma istitutiva del trattato, dell'articolo 14 del decreto-legge n. 138 e della relativa legge di conversione, in quanto è contrario alla nozione di rifiuto che viene assunta dalla giurisprudenza comunitaria e dalle direttive.

Con riferimento alle acciaierie, a mio parere, si pongono due ordini di problemi. Il primo, di più facile soluzione, riguarda la normativa, anche se in realtà nel diritto niente è facile e niente è deciso, tant'è vero che sul punto ci sono già due orientamenti giurisprudenziali della stessa terza sezione della Corte di cassazione: da una parte vi è una sentenza che ritiene l'articolo 14 palesemente contrastata con la disciplina CEE, per cui può anche essere disapplicato dal giudice, dall'altra parte vi sono almeno due o tre sentenze di contrario avviso. Dunque, anche sul punto sarebbe auspicabile un'interpretazione delle sezioni unite.

Il secondo ordine di problemi riguarda la disciplina normativa del trattamento dei rottami quando arrivano all'interno dell'acciaieria. Mi sembra che in questo caso essi debbano essere ritenuti rifiuti e, come tali, debbano essere sottoposti alle procedure semplificate previste dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 22 del 1997, sulla base del decreto ministeriale del 5 febbraio 1998, che prevede i casi in cui vi è la possibilità di svolgere attività di recupero (cernita, eventuale pulizia), previa comunicazione alla provincia territorialmente competente, con la redazione di un

progetto che individui le tipologie di intervento, sempre che i rifiuti non siano contaminati da particolari sostanze che eccedano i limiti stabiliti dal decreto. Questa mi sembra una problematica relativamente semplice che non determina, neanche per l'imprenditore, particolari costi, perché si tratta solo di una comunicazione alla provincia e di un progetto.

Di maggiore complessità invece è il problema della valutazione dell'attività stessa dell'acciaieria: una volta che il rifiuto è recuperato in base alle procedure semplificate, quello che viene fuori è un rifiuto? È una materia prima? È una materia prima seconda e quindi è merce, oppure siamo ancora nell'ambito dei rifiuti?

MICHELE VIANELLO. Lei ha saltato un passaggio. Concordo sul fatto che l'articolo 14 così com'è sia stato una sciagura e ritengo che l'interpretazione comunitaria debba prevalere su tale articolo: in proposito non ho dubbi, tant'è vero che all'epoca, come è noto, ci opponemmo. Però, il rifiuto spesso deve transitare per una banchina portuale: questo è il problema vero. Non è difficile la parte della certificazione: sappiamo che i porti italiani sono già attrezzati per verificare se vi siano sostanze inquinate. Ma il punto di snodo è qui e non nelle acciaierie. La prima soluzione che lei ha dato è possibile, però l'operatore portuale che riceve il rottame non è assimilabile ad un soggetto che tratta rifiuti? Questo è il problema vero. Se non viene chiarito questo punto, accade — come sta accadendo — che le capitanerie di porto inibiscono alle navi che trasportano rottami la possibilità di approdare nei porti italiani.

LUIGI LEGHISSA, *Sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Udine*. Sul punto sentirete domani il dottor Maturi, che opera a Venezia, dove è sorta questa problematica. Il risultato finale è che le merci, anziché sbarcare a Venezia, stanno sbarcando a Monfalcone o a Trieste. La procura di Udine aveva assunto una posizione più morbida: stante la vigenza dell'articolo 14 ...

MICHELE VIANELLO. È necessaria una norma che valga per tutti.

PRESIDENTE. Il principio ispiratore dell'articolo 14 è condivisibile, il vero problema è la sua articolazione, che ha creato disagi evidenti.

LUIGI LEGHISSA, *Sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Udine*. La norma è scritta male; non si può sostenere che una sostanza derivante da un ciclo diverso, dismessa, che sicuramente è un rifiuto, tale non è sol perché viene riutilizzata. È sostanziale qualificare o meno quella sostanza come rifiuto; tra l'altro se è rifiuto, c'è una traccia normativa e c'è conseguentemente la possibilità di verificare; se è merce, c'è la fattura ma non si può verificare la destinazione finale. Il legislatore sbaglia quando parla di riutilizzo effettivo e completo, perché se non si ha traccia della sorte della merce, non è possibile verificare se sia o meno rifiuto. È più facile occultare, disperdere o abbandonare perché non c'è traccia.

Effettivamente esiste il problema delle banchine portuali, ma bisogna verificare i soggetti che intervengono nella gestione e nel trasporto dei rifiuti.

Esiste anche la questione di Trenitalia che trasportava rifiuti e che più volte ha chiesto al Ministero l'autorizzazione relativa ottenendo risposte negative.

Se si dice che quella determinata sostanza è rifiuto, non si può scegliere di applicare la normativa a seconda del soggetto che interviene nel procedimento di gestione.

La sentenza n. 440 del 19 giugno 2003 della Corte di Lussemburgo pone un'ulteriore questione che il legislatore dovrà affrontare se intende modificare la normativa: le acciaierie che trattano i rottami svolgono un'attività industriale ovvero di riciclaggio dei rifiuti? Se si aderisse a questa seconda ipotesi allora anche gli altiforni dovrebbero essere autorizzati ai sensi della disciplina sui rifiuti, e le emissioni in atmosfera dovrebbero essere sottoposte a limiti più rigorosi di quelli stabiliti dal decreto n. 203 del 1988 per gli

impianti industriali. In verità questa sentenza riguardava una società inglese che recuperava imballaggi contenenti metalli ferrosi, li frantumava, ne verificava la eventuale radioattività e li vendeva alle acciaierie come merci. In sostanza la società inglese aveva chiesto all'agenzia britannica per l'ambiente il rilascio di un riconoscimento in grado di attestare la qualità di merce del prodotto finale, qualificato come prodotto di grado 3 B, ottenendo una risposta negativa in quanto il prodotto finito era rifiuto.

A questo punto la Corte si è interrogata sul fatto se l'attività della società intermedia inglese rientrasse nel riciclaggio (perché trasforma il rifiuto da imballaggio in una merce) oppure attenesse ai rifiuti, emanando la sentenza citata secondo cui l'opera di riciclaggio che implica la trasformazione del rifiuto in una merce che ha le stesse caratteristiche del metallo utilizzato dalle acciaierie — nel caso di specie — equivale ad un'attività svolta delle acciaierie. Questo perché solo il prodotto finale delle acciaierie — ossia il tondino, le bobine contenenti il filo di acciaio e via dicendo — è completamente diverso dal rifiuto. Infatti l'attività svolta dall'intermedia produce un materiale di grado 3 B contenente metallo, impurità parti al 3,7 per cento, vernici e quant'altro, che quindi non ha la stessa natura del metallo originario, per ottenere il quale l'acciaieria deve compiere un ulteriore lavoro di ripulitura, sistemazione, eccetera. In questo senso si è escluso che il prodotto intermedio fosse merce nonostante venisse venduto come tale alle acciaierie.

PRESIDENTE. Secondo questa interpretazione non si corre il rischio che il rottame perda valore economico ed appetibilità tanto da invertire il circuito finalizzato a rendere quanto più materiale recuperabile e recuperato?

LUIGI LEGHISSA, *Sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Udine*. Questa sentenza, intervenuta in materia di imballaggi, è vincolante con riferimento ai rifiuti metallici da imbal-

laggero, mentre non lo è per i metalli ferrosi provenienti da un diverso processo produttivo.

La soluzione più corretta sta nel giusto equilibrio, cioè in una seria attività di recupero nelle forme semplificate o ordinarie — in presenza di rifiuti con inquinamento da PCB o altre sostanze pericolose — in grado di sfornare un prodotto utilizzabile dalle acciaierie nel ciclo di fusione. Sarà interesse delle stesse acciaierie gestire in proprio la procedura semplificata, dato che sono interessate ad un ciclo di fusione corretto ed alle emissioni in atmosfera conformi alla normativa.

L'interpretazione che porta alle estreme conseguenze lascia qualche perplessità, ma ho ritenuto utile segnalarla perché alla fonte c'è una sentenza della Corte europea che è obbligatoria per il giudice nazionale e che il legislatore deve conoscere qualora ritenesse di intervenire sulla materia. In realtà la norma è stata ipotizzata sulla base di un sequestro di rottami ferrosi che ha suscitato l'interesse di qualche imprenditore — ci sono documenti acquisiti — con il risultato di avere una norma fatta male, pacificamente in contrasto con la disciplina comunitaria tant'è vero che siamo stati censurati pesantemente dalla Commissione CEE e, di fatto, di scarsissima applicabilità pratica (almeno secondo l'interpretazione di qualcuno).

Visto il termine di sessanta giorni per rispondere, credo che al legislatore si pongano diversi problemi e difficoltà, le stesse difficoltà che incontrano anche gli imprenditori i quali non sanno dove scaricare il carico proveniente dalla Russia considerato l'orientamento della procura di Venezia, concordato con la capitaneria di porto. Certo, poi lo scarico avviene in un porto di un'altra città dove la procura è silente o non sono interessate le capitanerie di porto, ma l'imprenditore non sa con quale documentazione far proseguire la merce. È una questione complessa che non può essere affrontata con provvedimenti, di valenza generale, emessi sull'onda emotiva di un singolo accadimento. Lo dico perché applicando il principio

stabilito anche le ceneri di fonderia possono essere utilizzate nella realizzazione del fondo stradale: infatti, essendo state trattate e riutilizzate non possono essere considerate rifiuti. Non si possono lasciare questi spazi censurabili dal punto di vista sostanziale.

Ho raccolto una serie di provvedimenti e documenti, non coperti da segreto, che consegno al presidente.

**PRESIDENTE.** Non a caso questa Commissione sta approfondendo il tema per offrire un'ipotesi di lavoro al Parlamento.

Ringrazio il dottor Luigi Leghissa, accompagnato dal maresciallo Casarella, comandante del NOE, e dal maresciallo Mirarchi, e i colleghi intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione del magistrato di Cassazione, Maurizio Santoloci.**

**PRESIDENTE.** La Commissione intende verificare lo stato di attuazione delle normative vigenti in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti. In particolare, nella giornata odierna si è convenuto di proseguire nella serie di audizioni programmate in merito alla problematiche inerenti la definizione normativa della nozione di rifiuto.

L'audizione del dottor Maurizio Santoloci, magistrato di Cassazione, potrà costituire un utile contributo al fine di acquisire ulteriori dati ed elementi informativi sulle diverse problematiche che ineriscono alla questione dell'esatta definizione giuridica della categoria dei rifiuti.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata, do subito la parola al dottor Santoloci riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine dell'intervento.

**MAURIZIO SANTOLOCI, Magistrato di Cassazione.** Desidero portare la mia modesta esperienza di operatore che lavora sul territorio in contatto con le forze di polizia di base. Il problema più rilevante

legato all'articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2002 riguarda i cosiddetti smaltimenti in bianco, un termine usuale tra gli operatori giuridici. La tendenza alla *deregulation*, cioè a classificare come non rifiuto qualcosa che, al contrario, è tale crea appetiti da parte di soggetti che cercano di veicolare, attraverso il riutilizzo o il recupero in senso generale, vere e proprie forme di smaltimento palesemente illegali.

Purtroppo da tempo si verifica che flussi di rifiuti non sono considerati tali dalle aziende che ufficialmente li recuperano, ma in realtà li smaltiscono. Un esempio pratico (citato anche nella documentazione che consegnerò alla presidenza della Commissione) riguarda lo smaltimento dei fanghi e dei liquami sul terreno che, pur non c'entrando molto con l'articolo 14, è significativo.

Fanghi e liquami da anni vengono smaltiti sul territorio attraverso la pratica della fertirrigazione che, per una sorta di articolo 14 tacito e pregresso, viene considerata un'attività svincolata dalla normativa dei rifiuti e da quella sulle acque: è qualcosa che si può spargere liberamente sul terreno. Questa pratica da agricola o semi agricola è diventata un incentivo per l'attività delinquenziale di piccolo, medio o grande cabotaggio tant'è che le inchieste recenti, che hanno portato anche ad arresti in tutta Italia, hanno evidenziato come forme di illegalità incuneatesi in questo settore — apparentemente deregolamentato e soprattutto poco controllato — abbiano infilato i rifiuti industriali nel contesto della fertirrigazione dei liquami e dei fanghi, con il risultato che questi vengono sparsi in tutta Italia in modo assolutamente incontrollato.

Il fenomeno è evidente, palese: si vedono i mezzi che circolano, buttano fanghi e rifiuti sui terreni sotto forma di liquidi e vengono dissimulati in modo giuridico, nel senso che quando un organo di controllo verifica, viene mostrata la comunicazione di fertirrigazione. E nella peggiore delle ipotesi si paga solo una blanda sanzione amministrativa.

In questo contesto forme di illegalità subodorano la possibilità di veicolare smaltimenti veri e propri creando discariche abusive di rifiuti liquidi e fangosi simulando — lo ripeto — una banale ed innocua fertirrigazione ed il riutilizzo degli affluenti degli allevamenti o comunque dei fanghi di altro genere.

Negli altri campi, sostanzialmente, succede lo stesso: apprezziamo sul territorio una prassi costante, nel senso che le forze di polizia vengono sistematicamente ingannate dalle parole « riutilizzo » o « recupero ». Tutto va verso il riutilizzo o il recupero e non si riesce a capire cosa vada realmente in quella direzione; gli organi di polizia, anche quelli specializzati, hanno grandi difficoltà a dividere « il sacro dal profano », cioè quello che va veramente verso lo smaltimento legale e quello che va verso forme di recupero.

Personalmente sono favorevolissimo a semplificare le procedure e a deregolamentare forme di recupero e riutilizzo di materiali innocui, però occorre dire che, laddove le maglie si allargano un po' per adattare la vita sociale alla norma giuridica, poi si creano le grandi falle, come nel caso del deposito temporaneo extra aziendale. La storia del mattoncini edili da demolizione che i piccoli cantieri non possono tenere all'interno del proprio circuito aziendale ha determinato interpretazioni devastanti che autorizzano depositi temporanei extra aziendali, violando palesemente la norma nazionale e internazionale. Legalizzato il concetto che il deposito temporaneo si può fare lontano dall'azienda (cento metri, un chilometro o dieci chilometri), si è praticamente sdoganato un sistema di trasporto illegale che non è più trasporto, perché i mattoncini edili da demolizione, come qualsiasi altro tipo di rifiuto, cominciano a viaggiare dal luogo di produzione a quello del presunto deposito temporaneo extra aziendale, senza registri di carico e scarico e senza formulari.

Abbiamo cominciato con dieci metri, poi con cento metri, poi con un chilometro, dieci chilometri e cento chilometri, per cui abbiamo spostamenti e non tra-

sporti, che, come potete ben immaginare, sono due cose completamente diverse. I materiali vengono assemblati in siti di smistamento intermedio: si tratta di veri e propri stoccaggi in realtà coperti con la fisionomia giuridica di depositi temporanei extra aziendali; da lì vengono fatti scomparire verso riutilizzi impropri. Si ha così una circolazione di rifiuti completamente illegale contro la quale le forze di polizia sono inermi, perché laddove, ad esempio, l'accordo di programma — secondo me illegittimamente — stabilisce che si possono creare depositi temporanei extra aziendali, l'organo di polizia che chiede, su strada, il formulario non lo ottiene e gli viene esibito l'atto amministrativo che autorizza il deposito temporaneo extra aziendale per il quale quel viaggio non è più tale ma è uno spostamento.

Sostanzialmente credo di poter affermare che una buona fetta di rifiuti anche pericolosi stanno sfuggendo completamente ai controlli, perché vengono smaltiti « in bianco », nel senso che si vedono, circolano, vengono smaltiti, ma giuridicamente non è così.

PRESIDENTE. Lei sa che è in corso una vicenda che riguarda la Murgia, che mi pare sia sovrapponibile a quanto lei ha disegnato sul fronte dei fanghi. Lei individua in questa assenza di certezza dal punto di vista della normativa, o meglio in questa incertezza che genera la definizione del cosiddetto « bianco », un elemento di criticità straordinaria tale da creare questa situazione? Prima dell'articolo 14 la condizione era diametralmente opposta? Era diversa? Era consentito alle forze dell'ordine di svolgere un'azione più incisiva?

Questa Commissione si occupa della nozione di rifiuto non perché voglia soltanto svolgere un'azione di disamina critica, ma perché è suo interesse ipotizzare un percorso normativo da offrire alla valutazione delle sensibilità di Camera e Senato. In questo senso può essere più preciso su un'eventuale ipotesi di prospettiva?

LOREDANA DE PETRIS. Ringrazio il dottor Santoloci per l'illustrazione della sua relazione.

Non esprimo un giudizio sulla modifica dell'articolo 14, perché ognuno l'ha dato nel momento in cui era chiamato a votare il decreto, però mi interessa molto sapere se, a suo avviso, in base alla sua esperienza, il decreto Ronchi fosse da ritoccare per quanto riguarda la definizione stessa di rifiuto, anche alla luce di ulteriori sentenze della Corte europea. Come lei sa, abbiamo avuto altri casi in cui vi sono state differenze di interpretazione, anche sulla nozione di « raccolta differenziata » e su altre definizioni.

Dico ciò per capire come eventualmente questa Commissione possa offrire un'ipotesi di modifica dell'articolo 14, non ritornando *tout court* al decreto Ronchi, ma facendo un ulteriore passo in avanti per dare delle definizioni esatte senza creare problemi.

MAURIZIO SANTOLOCI, *Magistrato di Cassazione*. Credo che il presidente abbia affrontato il punto nodale della questione e ritengo di poter affermare, vivendo a contatto con le forze di polizia, che paradossalmente l'articolo 14 è sempre esistito di fatto sul nostro territorio, nel senso che vi è sempre stata la tendenza a considerare non rifiuto materiali che oggettivamente e formalmente lo sono. Abbiamo ormai una prassi sul territorio per cui chi recupera, dal suo punto di vista, compra materie prime: questo è lo snodo fondamentale, per cui è molto difficile, anche socialmente e commercialmente, fare accettare all'azienda che fa recupero in senso giuridico la classificazione di « recuperatore di rifiuti ». L'opposizione teorica è che l'azienda non compra rifiuti ma compra materie prime. Questo crea un effetto metastatico retroattivo, perché se vengono comprate materie prime, chi le fornisce non può portare rifiuti e se chi porta materie prime non trasporta rifiuti, chi le ha prodotte non produce rifiuti ma materie prime: l'effetto è circolare. Si tratta di un fenomeno che commercialmente è sempre esistito e l'articolo 14 ha

paradossalmente ufficializzato una prassi di fatto molto diffusa nel nostro territorio, rendendola legale ed operativa. Perché l'effetto è deleterio? Perché ha ufficializzato un fenomeno senza confini, nel senso che, a livello operativo, non vi è un limite all'applicazione dell'articolo 14 e tutto può essere considerato non rifiuto, basta che vada verso una forma generica di riutilizzo.

Sicuramente dopo questi anni di applicazione la nozione di rifiuto merita alcune tarature; dobbiamo essere concreti ed adeguare la norma alla realtà; ci sono alcune realtà blande che possono essere enormemente semplificate, o addirittura deregolate. Ho citato l'esempio dei mattoncini edili da demolizione: può sembrare una cosa strana, ma essi rappresentano il campo che fa sbocciare altre forme di smaltimento illegale. Tanto varrebbe semplificare la situazione per i depositi temporanei sulle demolizioni edili. Un altro esempio è quello delle vinacce: sembra ridicolo quando si fanno gli incontri con le forze di polizia dire che la vinaccia è un rifiuto e deve andare verso il recupero ufficiale. Intendo dire che sarebbe opportuno semplificare o deregolare i cicli riguardanti alcune materie per rendere più severi i controlli verso le materie sicuramente pericolose.

Perché l'articolo 14 è nato prima ancora che venisse ufficializzato dal Parlamento? Perché di fatto esiste sul territorio una fetta di materiali che sono ufficialmente e formalmente rifiuti per il decreto Ronchi, ma che nel senso comune, sociale e collettivo faticano ad essere considerati rifiuti. Devo dire onestamente che questa fatica può anche essere condivisa. Individuare alcune materie per le quali prevedere percorsi molto semplificati potrebbe contribuire a sciogliere questo nodo. Occorre quindi un bilanciamento: più severità e controllo verso le forme di smaltimento illegali di rifiuti importanti e un alleggerimento concreto e sensato verso i rifiuti meno importanti, in modo da adeguare la norma alla realtà delle cose.

**PRESIDENTE.** Il suo è sicuramente un contributo straordinario, tra l'altro anche largamente condivisibile nel merito.

Pongo un problema per meglio capire la specificità e la difficoltà della questione posta. Abbiamo ascoltato il dottor Leghissa in particolare sul tema del rottame ferroso: se lo definissimo con certezza assoluta rifiuto, arriveremmo alla condizione per la quale gli altiforni debbono essere autorizzati non più per le emissioni o in quanto strutture aziendali, ma in quanto strutture aziendali tese al recupero. Se noi esasperiamo questo concetto, non rischiamo di creare condizioni di mercato tali per cui risulta non essere più vantaggioso recuperare, nella fattispecie, il metallo ferroso, creando così un circuito non più virtuoso ma addirittura vizioso?

In questo senso mi permetto di cogliere il suo invito ad essere selettivi, a trovare un modo — comprendo che non è facile — per essere più severi su un fronte e, nello stesso tempo, consentire percorsi agevolati.

**MAURIZIO SANTOLOCI, Magistrato di Cassazione.** Sono dichiaratamente un ambientalista e sembra un paradosso il fatto che io sia particolarmente severo verso il recupero, piuttosto che verso le forme di smaltimento. Ma questa è proprio una conseguenza del ragionamento che lei, signor presidente, ha fatto.

Oggi il recupero, proprio per quelle forme di infiltrazione di illegalità cui prima ho fatto cenno, è diventato il terreno di coltura per forme di smaltimento illegale. Perché la cultura giuridico-ambientalista tende alla severità nei confronti delle aziende che recuperano? Perché abbiamo la percezione che dentro tali aziende, proprio per la tendenza a semplificare le operazioni di recupero, le forme di illegalità abbiano trovato una corsia preferenziale. Allora, come sotto i liquami zootecnici sono stati immessi sui terreni i liquami chimici industriali, teoricamente sotto il cumulo di rottami ferrosi potrebbero essere collocati rottami di altro genere. Le terre da scavo deregolate stanno servendo — come ci ha insegnato l'esperienza —, anche in grandi

casi, semplicemente per incamiciare forme di rifiuti tritati che poi vengono buttati sui terreni; la terra da scavo, tale rimane, ma in realtà diventa il vettore per altri rifiuti, come hanno confermato anche recenti inchieste.

Il problema è che molte volte deregolamentare significa creare vettori per l'innesto di forme illegali.

Probabilmente facendo un'analisi selettiva molto precisa — che è compito del Parlamento studiare — cercando di distinguere la crusca dal grano, e creando percorsi giuridici e di controllo per cui il rottame ferroso è solo rottame ferroso dall'origine fino alla fine del ciclo e la vinaccia è realmente tale dall'origine alla fine, controllando l'inizio, la fase centrale e quella finale del percorso, sicuramente andrebbero a scemare i timori di coloro che hanno l'idea che nelle aziende che recupero vi possano essere infiltrazioni di smaltimenti illegali, anche di grande livello.

**PRESIDENTE.** Esclude la possibilità di una terza categoria, che non è rifiuto né prodotto ordinario, soggetta a condizioni diverse?

**MAURIZIO SANTOLOCI, Magistrato di Cassazione.** Ritengo che sia inopportuno e pericoloso creare una terza categoria, perché vi è il rischio che essa venga decisa da chi produce rifiuti e da chi li trasporta. Un punto debole, infatti, è quello della definizione di rifiuto che attualmente è rimessa, di fatto, alla volontà monosoggettiva dei produttori, soprattutto degli intermediari e dei trasportatori, che discutono tra loro a livello commerciale se il materia che trattano debba essere rifiuto o materia prima, per cui, in pratica, la terza categoria già esiste.

Come voi ben sapete, molte inchieste partono da operatori specializzati non nel campo dell'ambiente ma in quello delle fatturazioni e dei reati fiscali e tributari, perché giochetti fiscali trasformano, attraverso accordi bilaterali, quelli che giuridicamente sono rifiuti in non rifiuti. Questa è una situazione di pericolo che richiede

delle certezze. Occorre cioè togliere dalle mani del produttore, dell'intermediario e del trasportatore la decisione sulla qualità di rifiuto o meno.

Sarei favorevole alla creazione di elenchi, cioè all'indicazione di sottocategorie prefissate di materiali che, a certe condizioni, in certe direzioni specifiche e sottoposti a determinati controlli, abbiano la possibilità di essere classificati non rifiuti. Per quanto riguarda i fanghi, ad esempio, esistono verifiche amministrative a monte; le pubbliche amministrazioni rilasciano incredibilmente l'autorizzazione per lo smaltimento dei fanghi ad uso agricolo, ma nessuna amministrazione si è mai preoccupata di recarsi sul posto per vedere se, laddove ogni mese vengono buttate tonnellate e tonnellate di fanghi, sia uscita una « foresta amazzonica »; ci dovrebbe essere un riscontro dal punto di vista dei prodotti agricoli tanto forte quanto è forte il gettito del fango. Ci si limita invece ad autorizzare alla cieca lo smaltimento del fango sul terreno ad uso agricolo, ma nessuno si preoccupa mai di verificare se effettivamente quel fango ha generato prodotti agricoli, né a livello visivo né a livello di *budget* aziendale.

Questa è una terza categoria, una prassi che ha legalizzato lo smaltimento dei fanghi sui terreni, con la scusa degli usi agricoli; io sono sicuro, per le poche esperienze di controllo sul territorio che abbiamo, che nella maggior parte dei casi questi terreni non sono altro che pietraie incolte. Ciò significa che si è trattato di un'attività di pura facciata che in realtà non ha sortito alcun effetto dal punto di vista agricolo.

**LOREDANA DE PETRIS.** Accade anche di peggio!

**MAURIZIO SANTOLOCI, Magistrato di Cassazione.** Il fango andrebbe collegato al reale uso agricolo, nel senso che viene data l'autorizzazione ma dopo qualche mese viene effettuato un controllo — dall'organo di polizia giudiziaria insieme ad un agronomo — e se a quel punto non vengono trovate le piante che avrebbero dovuto

crescere, l'attività è fraudolenta per cui l'autorizzazione viene dichiarata nulla *ab origine* e quella diventa discarica abusiva. Questo potrebbe contribuire a stressare alcune forme di illegalità che sono lasciate completamente incontrollate. Se effettuassimo un controllo sugli esiti agricoli dei fanghi usati in agricoltura, credo che avremmo grosse sorprese.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Santoloci — che lascia alla Commissione un estratto dell'audizione che allegherò agli atti — non solo per la sua disponibilità ma anche per l'approfondita relazione e soprattutto per gli spunti straordinariamente positivi che ci ha offerto, che sicuramente rappresenteranno per noi un elemento per

ulteriori valutazioni. Ovviamente per noi questo è il primo contatto e ci permetteremo, laddove ce lo consentisse, di disturbarlo nuovamente nel caso in cui nella fase della stesura finale dell'ipotesi di norma ritenessimo utile un confronto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,05.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
il 30 ottobre 2003.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

