

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

57.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 MAGGIO 2003

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

57.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 MAGGIO 2003

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Giampietro Franco, Magistrato di Cassazione in congedo	10
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	2		
Audizione dell'avvocato dello Stato di Venezia, Giampaolo Schiesaro:		Audizione del professore associato di diritto amministrativo e di diritto minerario presso l'Università La Sapienza di Roma, Renato Federici:	
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	2, 4, 5, 8, 9	Russo Paolo, <i>Presidente</i>	12, 13, 16
Schiesaro Giampaolo, <i>Avvocato dello Stato di Venezia</i>	2, 4, 6, 8	Federici Renato, <i>Professore associato di diritto amministrativo e di diritto minerario presso l'Università La Sapienza di Roma</i>	13
Vianello Michele (DS-U)	5		
Audizione del magistrato di Cassazione in congedo, Franco Giampietro:			
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	9, 12		

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PAOLO RUSSO**

La seduta comincia alle 14,10.

(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 dell'avvocato dello Stato di Venezia, Giampaolo Schiesaro.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'avvocato dello Stato Giampaolo Schiesaro, dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, che sarà ascoltato in ordine ai compiti ed ai profili di attività del suo ufficio concernenti le materie oggetto dell'inchiesta.

L'audizione, che assume particolare rilievo anche alla luce degli elementi emersi nel corso della recente missione della Commissione a Porto Marghera, potrà costituire l'occasione per acquisire specifici dati sulla conoscenza degli aspetti inerenti i profili di tutela ambientale connessi all'attività svolta dall'Avvocatura dello Stato di Venezia, con particolare riferimento all'evoluzione dei procedimenti giuridici in materia di smaltimento illecito di rifiuti.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata,

do subito la parola al dottor Giampaolo Schiesaro, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine della sua relazione.

GIAMPAOLO SCHIESARO, Avvocato dello Stato di Venezia. Signor presidente, onorevoli componenti la Commissione, ho accolto con piacere l'invito rivolto all'Avvocatura dello Stato di Venezia, perché credo che l'Ufficio cui appartengo sia un osservatorio privilegiato sulle vicende che riguardano l'illecita gestione dei rifiuti sul territorio di tutto il distretto del Veneto. Dal 1997, infatti, l'Avvocatura dello Stato di Venezia difende il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, quale parte civile, nei più rilevanti processi per inquinamento del territorio della regione Veneto e, in questa veste, ha accesso ad un insieme di informazioni che costituisce un patrimonio unico per la conoscenza dei fenomeni, criminali e tecnici, attraverso i quali vengono violate le norme in materia di tutela ambientale, con riferimento anche al ciclo dei rifiuti.

Per ottenere una presenza capillare in tutte le vicende processuali più significative, l'Avvocatura dello Stato di Venezia ha ottenuto dal Ministero dell'ambiente la costituzione di un gruppo sperimentale di lavoro — istituito dall'allora Agenzia nazionale protezione ambiente, oggi APAT — che ha svolto le funzioni di supporto territoriale per acquisire le informazioni, le copie dei documenti, le analisi tecniche del danno ambientale per ogni singola vicenda, che poi sono state convogliate nel processo attraverso l'utilizzo di consulenti tecnici, che pure il Ministero dell'ambiente ha messo a disposizione. La struttura sperimentale sul danno ambientale ha consentito di partecipare attivamente ad una serie notevole di procedimenti penali.

Ho predisposto delle schede informative delle vicende processuali nelle quali l'Avvocatura dello Stato è intervenuta per difendere il ministero come parte civile (in alcune di esse ha ottenuto dei risultati significativi in termini di risarcimento del danno ambientale).

Non occorre ricordare la vicenda relativa al noto procedimento Montedison-Enichem, finito giudiziariamente come sappiamo, nell'ambito del quale, tuttavia, è stato sperimentato per la prima volta il supporto operativo di un gruppo, istituito dal Ministero dell'ambiente, che ha consentito ai 14 consulenti del ministero di svolgere la loro attività all'interno del processo coordinata con i consulenti della pubblica accusa, e di portare a quella montagna di informazioni che processualmente non ha dato gli esiti che si speravano (visto l'esito infelice per la parte dell'accusa pubblica-privata che noi rappresentavamo), ma che comunque ha prodotto un risultato notevole se è vero che, anche attraverso quei contributi tecnici, si è riusciti ad ottenere la transazione con Montedison che ha consentito l'assunzione di obblighi di notevole importanza a carico di un soggetto poi dichiarato dal tribunale estraneo ai fatti per cui si procedeva.

Sulla base di quell'esperienza processuale, è stato istituito un gruppo di lavoro (ho una scheda informativa sull'attività svolta e sui processi che sono stati istruiti).

Cosa si può dire di rilevante sulle materie che interessano i lavori della Commissione? Credo che vada segnalato principalmente il problema che nasce dalla normativa sulle cosiddette materie prime secondarie. Questo è un terreno sul quale sono « fiorite » vicende giudiziarie di grandissimo spessore, perché, nel momento in cui si sono allentate le maglie delle normative in materia di smaltimento dei rifiuti, si sono aperte strade alternative e sono partite iniziative criminali dirette ad occupare gli spazi che la normativa lasciava e a mettere in atto, attraverso una fittizia operazione di recupero di rifiuti, forme di smaltimento clandestino di rifiuti

pericolosi e tossici. Una serie di vicende processuali testimoniano questo tipo di fenomeno.

Cito poi il problema del *fluff*, cioè del recupero delle parti leggere dei derivati da macinazione degli autoveicoli.

In Veneto si sono verificate due vicende processuali molto significative: la vicenda Rubiero del tribunale di Rovigo è scaturita dall'incendio una montagna di rifiuti che ha provocato un vero e proprio disastro. Qualche giorno fa il giudice di Rovigo ha condannato gran parte degli imputati. All'interno di questa vicenda processuale, l'Avvocatura è riuscita, ancora una volta, a stipulare delle transazioni con i responsabili civili, ottenendo lo sgombero completo delle montagne di rifiuti e la loro esportazione in Austria, a spese dei trasgressori per un valore complessivo di circa 15 miliardi di lire, cioè 7 milioni e mezzo di euro. È significativo segnalare che la sentenza ha accordato, nei confronti dei restanti imputati, rispetto ai quali avevamo conservato la posizione di parte civile, una provvigionale per il danno ambientale di 35 mila euro. Cioè il giudice ha ritenuto provato un danno ambientale di soli 35 mila euro a fronte di un intervento risarcitorio, ottenuto in sede di transazione, del valore di 7 milioni e mezzo di euro. Dico questo per dare il senso della difficoltà ad ottenere risultati in sede processuale da parte delle pronunce dell'autorità giudiziaria, che non arrivano a liquidare significativamente il danno ambientale. Molto di più otteniamo attraverso negoziati ed accordi transattivi nell'ambito del processo.

A questa si collega la vicenda Cordioli, perché lo stesso *fluff* è finito altrove, ed ha prodotto l'apertura di un altro procedimento penale a Verona.

Ma ciò che mi interessa segnalare alla Commissione è il collegamento emerso tra criminalità organizzata e vicende di smaltimento illecito dei rifiuti contrabbandati sotto forma di materie prime secondarie. Nel corso del procedimento penale a carico di Brugnolaro più altri, presso il tribunale di Padova, sezione distaccata di Cittadella — procedimento, anch'esso definito pochi giorni fa con una sentenza di

primo grado di condanna da parte di quell'autorità giudiziaria, che aveva per oggetto lo smaltimento di rifiuti tossicologici pericolosi contrabbandati come materia prima secondaria — è emerso un collegamento di alcuni degli imputati con un'associazione per delinquere di stampo mafioso, oggetto di indagine presso la procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere. Nell'avviso all'indagato di conclusione delle indagini preliminari del procedimento n. 23126/99 risulta la costituzione di un'associazione per delinquere denominata « grande famiglia » da parte di alcuni soggetti, tra cui un certo Valle Carlo imputato in un procedimento per truffa ai danni dello Stato in relazione all'ottenimento di un contributo.

PRESIDENTE. Se lo ritiene, possiamo segretare parte delle sue dichiarazioni.

GIAMPAOLO SCHIESARO, *Avvocato dello Stato di Venezia.* Si tratta di documenti di cui abbiamo discusso pubblicamente.

Segnalo i collegamenti che emergono dai documenti che abbiamo avuto modo di conoscere nell'ambito di questi procedimenti penali. La procura di Santa Maria Capua Vetere contesta la costituzione di un'associazione per delinquere denominata « grande famiglia » tra i cui promotori c'è Valle Carlo, associazione finalizzata a smaltire illecitamente circa un milione di tonnellate di rifiuti pericolosi. A questa attività dell'associazione promossa dal Valle viene indicato come complice Brugnolaro Oriano, uno degli imputati della vicenda di Cittadella che aveva per oggetto lo smaltimento di migliaia di tonnellate di scorie di acciaieria fatte passare per materie prime secondarie.

Questi incroci rivelano un allarmante fenomeno: vi sono passaggi dei quali probabilmente non si ha completa visione a livello territoriale. Dell'indagine di Santa Maria Capua Vetere noi abbiamo appreso occasionalmente, nell'ambito di quella specifica vicenda giudiziaria di Cittadella che aveva per oggetto non certo un fenomeno associativo di stampo mafioso ma una

semplice attività di smaltimento di rifiuti (norme contravvenzionali). Attraverso questo nostro osservatorio, rileviamo collegamenti tra vicende tra loro apparentemente scollegate che però rivelano un unico organizzatore o comunque dei centri di organizzazione che sono capaci di gestire il fenomeno del cosiddetto recupero delle materie prime secondarie, in realtà mascherando dei veri e propri traffici di rifiuti pericolosi.

La vicenda di Cittadella si è conclusa con la condanna di due dei tre imputati. Sono stati condannati gli imputati nullatenenti, perché quello che disponeva di risorse economiche è riuscito a farla franca; d'altro canto la prescrizione gioca a suo favore, quindi ho l'impressione che lo Stato non avrà la possibilità di ottenere il concreto risarcimento del danno. La regione ha già anticipato per la bonifica dell'area di San Giorgio in Bosco circa 2 miliardi e mezzo di lire e le operazioni di bonifica non sono ancora state completate.

Credo che la vicenda vada segnalata per i preoccupanti collegamenti con fenomeni di criminalità organizzata e per la necessità che ci siano delle forme di monitoraggio dei processi che non possono essere affidate soltanto all'iniziativa della locale procura antimafia perché essa in genere viene attivata in presenza di segnali certi di partecipazione criminosa di quello stampo, mentre molto spesso le vicende non presentano un grado di chiarezza tale da consentire di sottoporre l'indagine alla competenza speciale della procura antimafia. Ci sono cioè degli indizi e degli elementi di collegamento che la procura antimafia non necessariamente vede perché non è chiamata ad occuparsi in prima battuta di tali fenomeni. Quindi occorre individuare qualche altro sistema che consenta il monitoraggio delle vicende giudiziarie al fine di verificare questo tipo di traffico e di collegamento, che, come i documenti dimostrano, è presente anche in Veneto. Infatti non si spiega come siano possibili fenomeni organizzati del livello di quello che si è verificato a San Giorgio in Bosco senza che dietro ci sia un'associazione ben costruita e strutturata, capace di

portare a termine un disegno criminoso che implica contatti e relazioni su tutto il territorio nazionale.

Lascero' alla Commissione tutto il materiale, ma mi preme segnalare alcuni aspetti di carattere generale che, dal nostro punto di vista, emergono e rendono problematico il controllo.

Ho parlato prima della normativa sulle materie prime secondarie come momento di rottura del rigore della normativa in materia di smaltimento dei rifiuti, che ha oggettivamente aperto la strada a vicende criminose di ogni tipo. Sempre sotto questo profilo segnalò il ruolo critico delle amministrazioni provinciali che, almeno nelle vicende che abbiamo visto in Veneto, rappresentano un anello debole della catena dei controlli. Anche a prescindere dal coinvolgimento diretto di alcuni amministratori o di alcuni funzionari nelle vicende giudiziarie di cui ho parlato, abbiamo registrato una complessiva difficoltà da parte delle amministrazioni provinciali ad esercitare, anche sotto il profilo tecnico, quel tipo di controllo di polizia indispensabile per prevenire e reprimere fenomeni del genere.

Si registra una generale insufficienza dei sistemi di controllo: manca una banca dati a livello centrale; le notizie che recuperiamo nei processi non vengono gestite da alcuno a livello nazionale e restano lettera morta nelle singole avventure; non c'è un canale né uno scambio continuo di informazioni che potrebbero servire ad istituire una banca nazionale di informazioni; le figure di reato in materia di rifiuti sono troppo complesse e troppo fragili al tempo stesso: sono poco ancorate a fenomeni e a dati naturalisticamente semplici, che dovrebbero essere oggetto di incriminazione in un processo accusatorio, troppo costruite sul dato normativo e troppo strutturate su una serie di riferimenti di normativa secondaria modificabile nel tempo e che quindi non dà quel grado di stabilità e di certezza di cui hanno bisogno gli operatori per svolgere fino in fondo il loro ruolo; sono poi troppo fragili perché le contravvenzioni si descrivono in un batter d'occhio, per cui i

processi difficilmente arrivano ad una condanna definitiva. Tra l'altro vi è una continua modificazione legislativa, anche di tipo contraddittorio. Proprio nell'ambito di questa vicenda abbiamo segnalato al Ministero dell'ambiente una incongruenza in materia di limiti per le diossine e per i fanghi e dieci giorni dopo si è avuta la notizia della contaminazione da diossina a Venezia. Ci sono problemi normativi, nel senso che non c'è un coordinamento tra i limiti previsti per le diossine nella normativa che regola la qualificazione e la classificazione di rifiuto pericoloso e i limiti stabiliti per le diossine nell'utilizzo dei fanghi e per altri fini.

Vi è anche la necessità di specializzazione professionale elevata a tutti i livelli, perché fare processi in materia ambientale non è semplice per i magistrati né per i tecnici né per le forze di polizia. Occorrono, quindi, livelli di specializzazione elevati e la difficoltà ad ottenerli spiega perché molto spesso il fenomeno si presenti a macchia di leopardo, con vicende processuali che sorgono un po' qua e un po' là, e manchi quella corralità che dovrebbe essere tipica di fenomeni a largo raggio come sono quelli dello smaltimento illecito dei rifiuti.

Bisogna anche potenziare l'organizzazione dello Stato in questa materia. Intendo dire che se lo Stato è parte civile, il Ministero dell'ambiente deve organizzarsi ad affiancare ai compiti tipici di gestione, perché gestire un contenzioso di questo spessore in tutta Italia significa attrezzarsi, dal punto di vista organizzativo, in modo diverso.

Potrei continuare a lungo, ma forse a questo punto è più utile che io risponda a domande specifiche. Lascio alla Commissione copia del materiale che ho utilizzato per la mia relazione.

PRESIDENTE. Acquisiamo agli atti tale documentazione.

Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

MICHELE VIANELLO. Vorrei che l'avvocato Schiesaro ci spiegasse maggior-

mente il punto riguardante la legislazione in materia di trattamento di materie prime secondarie. Se non ho capito male, proprio qui è stata individuata una delle breccie attraverso le quali la criminalità organizzata riesce a compiere i propri illeciti. Può spiegarci bene quale meccanismo venga utilizzato e cosa abbia determinato ciò?

L'avvocato ha citato il famoso processo Stato-Montedison, dove, per la prima volta, proprio l'avvocato Schiesaro quantificò il danno ambientale in 71 mila miliardi di lire; la transazione poi si chiuse su circa 500 miliardi. In base a quali parametri (non chiedo una risposta subito, anche perché vorrei acquisire la documentazione, poiché proprio quello delle bonifiche del danno ambientale è uno dei problemi che ci troviamo maggiormente di fronte) sono state quantificate cifre così rilevanti e poi sulla base di quali altri parametri si è deciso di chiudere una vertenza come questa — che poi farà scuola: forse è la prima in Italia in questa direzione — con cifre tanto diverse?

GIAMPAOLO SCHIESARO, *Avvocato dello Stato di Venezia*. La risposta alla prima domanda è molto semplice: il trattamento delle materie prime secondarie rientra nel settore dell'attività dello smaltimento dei rifiuti per il quale le modifiche legislative apportate dal decreto Ronchi e da una serie di normative entrate in vigore prima (i famosi decreti-legge del 1994 e 1996 non convertiti e poi convertiti con una norma di salvaguardia) consentono la gestione in regime semplificato, cioè senza il possesso delle autorizzazioni. Quindi, la normativa ha consentito la fioritura di situazioni nelle quali i soggetti, previa dichiarazione di voler dare corso ad un'attività di recupero di materie, che in realtà non hanno nulla delle materie prime secondarie, hanno cominciato ad operare, in assenza di qualsiasi controllo, di impianti, di strutture, di personale tecnico, di garanzie, prevalentemente nel settore degli stoccaggi. L'organo di controllo (parlavo prima della provincia come di un anello debole) è chiamato ad intervenire, assumendo le competenze delle vecchie USL

alle quali sono stati tolti i controlli ambientali per effetto del *referendum* del 1993, trovandosi così ad esercitare una funzione ed una competenza che in precedenza non esercitava e che non era organizzato ad esercitare. Spesso quindi si è trovato a gestire una grandinata di dichiarazioni e comunicazioni di inizi di attività senza avere né le capacità tecniche né le possibilità organizzative per gestire dei servizi di polizia adeguati a bloccare le attività nel momento in cui le stesse non avessero i requisiti previsti dalla normativa per le materie prime secondarie.

Vi è una debolezza normativa, perché il regime è semplificato nel senso che si può svolgere questo tipo di attività senza avere bisogno di autorizzazioni e l'organo di controllo, cioè le province — non do un giudizio su questa o quella —, in situazioni processuali del genere, dimostrano carenze dal punto di vista della tempestività dell'intervento repressivo in presenza di dichiarazioni non conformi. Badate che non è semplice accertare se la materia sia effettivamente materia prima o sia rifiuto tossico o pericoloso; spesso sono necessarie analisi complicatissime. In una vicenda abbiamo visto il PMP di Milano che rifiutava di fare le analisi sul *fluff* perché sosteneva di non disporre delle attrezzature necessarie: ci siamo trovati quindi di fronte a strutture pubbliche che, per ragioni tecniche, rifiutavano di svolgere un'attività indispensabile per conoscere il tipo di sostanza trattata dal produttore. Ecco quindi che le difficoltà si sommano, considerato che la normativa cammina sulle gambe di chi è chiamato ad applicarla.

A tutto questo va aggiunto l'effetto della depenalizzazione, perché se effettivamente ci si trova davanti non ad un rifiuto ma ad una materia prima secondaria non è più configurabile il reato di smaltimento illecito dei rifiuti e da ciò discendono effetti di depenalizzazione. Quindi, attraverso interventi di tipo amministrativo, viene svuotata la norma incriminatrice.

Circa la vicenda Montedison, abbiamo già risposto nell'ambito della Commissione

competente della Camera nel corso di un'apposita audizione alla domanda che mi è stata rivolta dall'onorevole Vianello: perché a fronte di un danno ambientale di 71 mila miliardi di lire, il risarcimento sia stato di 550 miliardi.

Va fatta subito un'osservazione: occorre partire dalla caratteristica peculiare del danno ambientale rispetto al quale il legislatore italiano, con l'articolo 18 della legge n. 349 del 1986 (norma di centrale importanza per l'attività che abbiamo svolto in questi anni), ha fornito uno strumento operativo fondato sull'equità, su criteri di valutazione di tipo equitativo, poiché i beni ambientali non hanno un valore di mercato. Infatti, non sappiamo quale possa essere il costo di un metro cubo d'aria, né quale sia il prezzo di un metro cubo di terra, per cui non potremo mai avere un valore di mercato per quantificare il danno, come invece avviene per il danno patrimoniale ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile. Il danno ambientale, per la sua intrinseca caratteristica, è fondato su un giudizio equitativo. Quindi, è il giudice che deve definirne equitativamente l'ammontare, una volta che abbia accertato la responsabilità della persona indagata o nei cui confronti è esercitata l'azione, utilizzando dei parametri stabiliti dal legislatore.

Lo stesso articolo 18 stabilisce che tale valutazione equitativa verrà fatta sulla base di parametri di stima che sono il profitto conseguito dal trasgressore, la gravità della colpa e il costo del ripristino del bene ambientale, parametri che danno adito alle stime più diversificate e complesse, perché nel momento in cui si va a conteggiare il costo di ripristino di una certa risorsa naturale, esso non varia se è variata la condotta del soggetto che ha inquinato l'area; se quell'area è inquinata da cento persone diverse che nell'arco di cento anni hanno provocato il fenomeno che richiede la bonifica, il costo di ripristino è sempre lo stesso e non viene differenziato a seconda dei rapporti causali di Tizio, di Caio o di Sempronio. Oggi bonificare un metro cubo della zona industriale di Marghera costa tot, indipen-

dentemente dal fatto che quel metro cubo sia stato contaminato negli anni trenta da Tizio, negli anni cinquanta da Caio e negli anni ottanta da Sempronio. Il problema è che il parametro equitativo viene filtrato dal giudice sulla base degli elementi acquisiti nel corso del processo per graduare l'entità del risarcimento sulla condotta individuale del soggetto che è intervenuto e che viene giudicato colpevole.

Nel caso di cui parliamo, avevamo valori di stima enormi, perché la situazione da bonificare era delicatissima e il tipo di intervento necessario era costosissimo; la situazione ambientale era gravemente compromessa, ma non necessariamente dai singoli imputati di quel processo. Analogo discorso vale per il profitto: i guadagni illeciti fatti non tenendo gli impianti a norma erano enormi; se si pensa solo allo scarico in laguna di miliardi di metri cubi di acque di processo, provenienti dai reparti CV 22 e 23 e CV 24 e 25, contaminate da CVM, rifiuti tossicologici in base alla legge e ciononostante scaricati per decenni nella laguna di Venezia, si comprende bene che la quantità del profitto del trasgressore, parametrato soltanto su questo dato, porta ad un valore economico elevatissimo. Per queste ragioni la stima dei parametri utilizzabili dal giudice per giungere all'eventuale liquidazione equitativa del danno portava a cifre così elevate; ovviamente questo non era né poteva essere il valore del danno ambientale, che avrebbe potuto essere stabilito soltanto dal giudice laddove avesse inteso pervenire ad un giudizio di responsabilità e avesse inteso collegare a ciascuna posizione individuale una quota della somma che avesse ritenuto equo liquidare per quella vicenda.

Inoltre, in una situazione processuale caratterizzata da grande delicatezza e complessità e da una straordinaria durata (circa quattro anni di dibattimento con oltre cento consulenti tecnici), il grado di incertezza sull'esito del processo — che noi avevamo ben colto, nel senso che ci eravamo resi conto delle enormi difficoltà dal punto di vista penalistico e civilistico — ha consentito di fare valutazioni diverse nel

momento in cui si fosse aperto uno spiraglio di disponibilità transattiva da parte di uno o più soggetti chiamati a rispondere civilmente del danno. Montedison aveva manifestato questa disponibilità fin dagli inizi della vicenda processuale, anche se ovviamente non si erano conclusi gli accordi. Tenete conto che la domanda che avevamo posto noi fin dall'inizio era quella di trovare un modo per coinvolgere Montedison nell'accordo della chimica, dal quale era fuori. Montedison doveva rispondere dei fatti fino al 1982, data della cessione degli impianti, seguita da 4-5 anni di cogestione con Enichem: parliamo quindi di preistoria giudiziaria, di situazioni che hanno la loro matrice storica al massimo nel 1982, quindi di diritti prescritti dal punto di vista civilistico del risarcimento. Stavamo facendo un'azione di risarcimento collegata alla configurabilità di reati protratti nel tempo; ma il danno civile all'ambiente era legato a condotte di quegli anni.

La percezione di queste difficoltà e il fatto che ci venisse offerto di sostenere l'onere economico di tutti gli interventi che lo Stato, nell'ambito dell'accordo sulla chimica, aveva deciso di sostenere in proprio (interventi di bonifica e messa in sicurezza di zone demaniali), cioè la copertura finanziaria di tutto il programma che in quel momento era sul tappeto per i successivi 10 anni in quell'area, hanno fatto sì che si valutasse l'opportunità di non trascurare la proposta. È vero che eravamo molto lontani dai valori di stima di cui ho parlato prima, ma è altrettanto vero che bisognava fare i conti con le questioni processuali e con l'effettiva possibilità di ottenere un risarcimento del danno che era legata alla disponibilità della risorsa finanziaria offerta da Montedison. D'altro canto, la giurisprudenza non ha mai liquidato un danno ambientale superiore a 500 milioni di lire.

Prima ho citato il caso di Rubiero nel quale abbiamo ottenuto una transazione di circa 7 milioni e mezzo di euro, e il giudice, quando è stato il momento di dare la provvigione, l'ha quantificata in 35 mila euro: questo è il rapporto tra possi-

bilità giudiziaria di ottenere un risarcimento e quindi una liquidazione effettiva ed equitativa fatta dal giudice e le aspettative. Quindi noi abbiamo ottenuto un risultato che storicamente non ha precedenti; giudiziariamente non abbiamo avuto ritorni in altre vicende che potessero competere con questa dal punto di vista economico, per cui credo che — dovremo poi vedere come finirà il giudizio d'appello, nel quale comunque reincontreremo le difficoltà che abbiamo scontato in primo grado, forse accresciute, perché il tempo lavora comunque per gli imputati — quello sia un risultato che alla fine ha consentito che venisse riconosciuto l'onore delle armi alla parte pubblica.

PRESIDENTE. Quanto hanno influito sul regime dei controlli e del risarcimento del danno ambientale le recenti modifiche legislative sulla nozione di rifiuto e l'eliminazione di alcune sostanze dal novero dei rifiuti?

Ritiene che il mancato recepimento della direttiva comunitaria sulla responsabilità amministrativa per la parte che riguarda i reati ambientali abbia avuto incidenza sul risarcimento del danno?

GIAMPAOLO SCHIESARO, Avvocato dello Stato di Venezia. Certamente il decreto-legge del 2002 sulla nozione di rifiuto è un ulteriore ostacolo che complica notevolmente la gestione processuale, perché comunque opera sia che si sollevi la questione davanti alla Corte di giustizia, come ho visto fare dal giudice di Terni, sia che si interpreti la norma in termini meno rigorosi, come ho visto fare alla Cassazione. Ci saranno state le ragioni per farlo e non è compito nostro discuterne, ma tecnicamente riconosciamo che questo è un problema che complica l'accertamento della verità e delle responsabilità in materia ambientale, per la parte decisiva legata allo smaltimento dei rifiuti.

Sul recepimento della direttiva posso dire che abbiamo perso l'occasione di inserire anche nel settore ambientale — che sarebbe stato tipico — la responsabilità della persona giuridica, però secondo me il

rischio è un altro: dal nostro punto di vista, l'articolo 18 della legge n. 349 offre uno strumento straordinario di intervento che consente di ottenere in sede giudiziaria ordinaria il risarcimento, anche a carico della persona giuridica (non è vero che la persona giuridica non possa rispondere, perché se vengono imputati i funzionari, i dirigenti, gli amministratori è la persona giuridica a risponderne in sede civile). Tale strumento avrebbe potuto essere migliorato se ad esso si fosse affiancato l'istituto della responsabilità della persona giuridica anche per fatti lesivi dell'ambiente. Comunque si tratta di strumenti irrinunciabili e la difficoltà ad utilizzarli è la ragione principale per cui il danno ambientale viene risarcito pochissimo nelle altre parti d'Italia (solo a Venezia esiste la struttura sperimentale): ciò avviene infatti solo sporadicamente in episodi che non producono nulla di significativo in termini economici.

Lo Stato non è ancora attrezzato per garantire una uniformità di trattamento e di esercizio dell'azione in tutto il territorio. Si sta sperimentando ma bisognerebbe passare alla fase operativa al più presto. Non vorrei che questa difficoltà obiettiva costituisse la ragione per cercare poi la scorciatoia di trasformare il danno ambientale in sanzione amministrativa, nella speranza di elevare l'effettività del risarcimento. Questo sarebbe un errore strategico: pensate alla difficoltà che un'amministrazione storicamente organizzata come l'amministrazione finanziaria dello Stato ha a difendere le sanzioni amministrative legate ad accertamenti in materia tributaria, nonostante disponga di un corpo come la Guardia di finanza che lavora esclusivamente per essa. Se noi trasferissimo questo modello nel settore ambientale, francamente non vedo quale potrebbe essere l'amministrazione dotata, a livello periferico, di tali e tante capacità organizzative e tecniche in grado di supportare accertamenti posti alla base di sanzioni amministrative in materia ambientale.

A mio avviso, vi è il rischio di evoluzioni normative verso la sanzione ammi-

nistrativa, che potrebbe semmai aggiungersi, ma non dovrebbe mai sostituire la responsabilità civile per il danno ambientale.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato dello Stato, dottor Giampaolo Schiesaro, dell'Avvocatura distrettuale di Venezia, per gli utili spunti e per i suggerimenti che saranno per noi motivo di ulteriore approfondimento. Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del dottor Franco Giampietro, magistrato di Cassazione in congedo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Franco Giampietro, magistrato di Cassazione in congedo.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di procedere ad una serie di audizioni in merito alle problematiche inerenti alla definizione normativa della nozione di rifiuto. Ricordo che la Commissione ha già ascoltato su tale materia i rappresentanti di Greenpeace, dell'UNI (Ente nazionale di unificazione), di Ambiente Italia, dell'Enea, di Legambiente, dell'Associazione Ambiente e lavoro, dell'APAT, dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti e dell'Associazione Ambiente e/vita. La Commissione proseguirà in questa e nelle prossime sedute con ulteriori audizioni tese ad acquisire, su tale tematica, anche il contributo del mondo accademico, della dottrina e della giurisprudenza.

L'audizione del dottor Franco Giampietro, magistrato di Cassazione in congedo, fornirà certamente alla Commissione utili elementi di valutazione sulle problematiche che afferiscono alla questione della esatta definizione giuridica della categoria dei rifiuti.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifesta, do la parola al dottor Giampietro, riservando eventuali domande dei colleghi al termine del suo intervento.

FRANCO GIAMPIETRO, *Magistrato di Cassazione in congedo*. Ringrazio il presidente e la Commissione per l'invito, che non so se accreditare all'esperienza maturata nei lontani anni settanta quando ho cominciato, ahimè, ad interessarmi delle problematiche ambientali. Me ne sono interessato in un primo periodo, anni sessanta e settanta, come magistrato, e poi come studioso della materia ambientale allorché, lasciando la magistratura, mi sono potuto dedicare a tempo pieno all'argomento. Adesso sono titolare di uno studio legale ambientale e mi interesso specificatamente della materia.

Il tema proposto dalla Commissione, relativo alla nozione di rifiuto, è a mio parere provocatorio perché fin dal momento in cui entrò in vigore il decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982, cioè circa ventidue anni fa, era fondamentale dato che rappresentava la porta d'ingresso alla disciplina che regolava la gestione dei rifiuti. Oggi, a distanza di più di venti anni, tornare a parlare della definizione della nozione di rifiuto può sembrare un discorso puramente teorico, accademico, astratto oppure rientrante in una ricerca di tipo universitario per l'individuazione di un concetto filosofico di rifiuto, ma così non è. Non lo è perché il tema affonda nell'esperienza della tutela ambientale, in quella delle imprese, delle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali; affonda nell'esperienza della magistratura perché la nozione di rifiuto nel nostro ordinamento non solo non è rimasta una nozione teorica, ma è stata sempre accompagnata da discipline di carattere penale nella gestione dei rifiuti. Lo dico perché se veniva svolta qualche attività senza autorizzazione o senza l'osservanza di provvedimenti dell'amministrazione competente, scattava un reato di natura penale che colpiva il gestore dei rifiuti.

Abbiamo anche assistito — e tuttora assistiamo — ad una normativa che prevede, nel caso di un trasporto di rifiuti che vengano considerati non rifiuti, misure di

sequestro e confisca obbligatoria del mezzo di trasporto che colpiscono chiaramente l'impresa.

La definizione di rifiuto non è affatto un problema teorico e si connette a discipline amministrative, penali e di danno ambientale — collegato, per esempio, all'abbandono dei rifiuti o dichiarati tali — la cui rilevanza è enorme. Tutto questo è avvenuto mentre nel diritto comunitario l'approccio alla definizione di rifiuto è sempre stato di tipo generale, definitorio; nel nostro ordinamento se si volesse scrivere un Libro bianco sulla nozione di rifiuto — come hanno provato a fare in molti — si dovrebbe ripercorrere la storia della normativa, cioè dal decreto n. 915 al n. 22 del 1997. Le definizioni di rifiuto si sono avvicinate nella maniera più diversa, più contraddittoria e frammentaria al punto che ancora oggi, a leggere la delega dei testi unici in materia ambientale, constatiamo che accanto ai principi generali sono introdotte delle disposizioni sulla nozione di rifiuto in relazione ai materiali ferrosi — che nella specie vengono esclusi — che ripropongono un approccio frammentario, di categoria e specifico. Secondo questo approccio, per dirla in termini sociologici, le imprese o i gruppi di imprese che hanno cercato di uscire dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti non hanno fatto altro che presentare istanze dirette ad escludere questo o quell'altro dai rifiuti; istanze alle quali si è contrapposta la rincorsa continua del legislatore che, in realtà, non ha affrontato il problema in termini generali, ma ha rincarso le richieste e le esigenze dei vari gruppi di impresa.

Con questo non voglio dire che tali richieste siano illecite o che non abbiano fondamento, sottolineo però che se il legislatore continuerà in questa metodologia frammentaria e fotografica, a mio sommo avviso non uscirà mai dalla trappola nella quale si sta agitando da oltre ventidue anni.

Se analizzassimo rapidamente l'evoluzione delle prescrizioni e della giurisprudenza comunitaria sulla nozione di rifiuto, troveremmo un altro panorama che, muo-

vendo da una definizione generale, affida alla giurisprudenza il compito di interpretare ed adattare ai casi pratici la norma generale ed al legislatore la possibilità di fare tesoro di dieci o di quindici anni di esperienza giurisprudenziale sulla norma, per poi eventualmente ritoccarla dal punto di vista puramente formale non di contenuto o di specifici casi. È quello che in diritto comunitario si chiama *acquis communautaire*, cosa che ignoriamo.

In altre parole, se una norma ha una direzione di marcia, questa va sempre tenuta ferma — magari con aggiustamenti e perfezionamenti — senza tornare mai indietro a smentire ciò che si è detto per dieci anni, perché questo determina un disorientamento totale, un ritorno indietro. Ricordo, anche se è brutto citare sé stessi, che nel primo commento del decreto n. 915 del 1982 mi posi il problema se un residuo che venisse inviato in via diretta ed immediata al riutilizzo tal quale in un altro ciclo produttivo, senza nessuna operazione di recupero preliminare, si dovesse considerare rifiuto o no; mi rispondevo allora — ripeto, parlo del 1982-1983 — che molto probabilmente non era un rifiuto. Ebbene, oggi, nel 2003, si ripropone, anche alla stregua di una sentenza della Corte di giustizia degli anni duemila, il problema se un residuo proveniente da un ciclo produttivo che vada all'immediato riutilizzo tal quale, sia o meno rifiuto; si risponde che non lo è perché da un lato non c'è la volontà di disfarsi, dall'altro perché in via oggettiva esso non va né allo smaltimento, né al recupero inteso come operazione di trasformazione delle proprietà fisico-chimiche o delle qualità merceologiche. L'operazione chiamata recupero è sicuramente fatta su un rifiuto, perché il recupero — secondo le stesse direttive comunitarie — è un'attività disciplinata dalla normativa sulla gestione dei rifiuti. Nel momento in cui il recupero non c'è ed il residuo va al riutilizzo in un altro ciclo produttivo, non c'è né la volontà di disfarsene, né alcuna attività di recupero che possa qualificare quella cosa come rifiuto recuperato, trasformato in prodotto e poi riutilizzato.

Nello stesso tempo, si è rilevato che esistono residui o materie — vetro e carta — nei quali l'attività di modificazione riguarda solo l'aspetto volumetrico o esterno, non incide sulle qualità originarie di quel residuo, che rimangono tali anche dopo gli interventi che chiamiamo di cernita, di selezione o altro. L'operazione denominata « trattamento preliminare » che non modifica le qualità originarie del residuo, non è recupero e quindi il riutilizzo in altro ciclo produttivo del residuo (sul quale l'attività di trattamento preliminare non ha inciso riguardo alle caratteristiche qualitative o merceologiche originarie che rimangono tali) non lo fa diventare un rifiuto ed il suo invio al riutilizzo non è la trasmissione di un rifiuto.

Ancora un esempio: quando si dice — come sanciva il decreto ministeriale 5 febbraio 1998 — che un vetro triturato e riutilizzato in un altro ciclo produttivo è recupero, ci si scontra con la nozione di recupero nella sua sostanza tecnica e giuridica e con il fatto che, come dice la Corte di giustizia, anche le materie prime nel momento in cui sono immesse nei cicli produttivi sono sottoposte a trattamenti preliminari che non hanno nulla a che vedere con il recupero tendente a riottenere, ad estrarre o a recuperare materie prime o risorse che nel rifiuto non erano più utilizzabili tal quali.

Se così è, e su questo sono d'accordo non da oggi, non posso dire in tutta onestà che il vigente articolo 14 possa risolvere il problema. È certo che l'intenzione e l'obiettivo del legislatore erano questi; è certo e si può anche consentire sulla possibilità di arrivare a quel risultato attraverso queste linee guida di carattere logico-giuridico, ma sicuramente l'attuale testo dell'articolo 14 non risponde ai requisiti minimi di certezza e di univocità del dettato che consentono a tutti gli interpreti, giudici compresi, di arrivare alla soluzione da me esposta. Nella normativa infatti ci sono espressioni che, per un verso, sembrano negatorie delle premesse definitorie della prima parte dell'articolo 14, per altro verso usano lo

stesso termine — come interventi di trattamento preventivo — con significati differenti pur utilizzando le lettere b) e c) dello stesso comma. Il che, oggi, significa esporsi alla contestazione della Commissione dell'Unione europea, alle ordinanze di disapplicazione dei giudici, alle eccezioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia, ai giudici della Cassazione che in recentissime sentenze hanno invece ritenuto di applicare l'articolo 14.

Vi è anche una sentenza della Cassazione che ha ritenuto disapplicabile quella norma per contrasto con il diritto comunitario: qui, in verità, c'è un equivoco di fondo, anche se io ho una tesi e, quindi, per me non è affatto una novità; a mio avviso la direttiva comunitaria sui rifiuti non è immediatamente applicabile, per cui il principio della disapplicazione del giudice ordinario delle normative cosiddette *self executive* non può avere campo. È pacifico, infatti, che queste norme pongono obblighi per gli Stati e non diritti-obblighi per i cittadini privati, diversamente (questa sarebbe la conseguenza non condivisibile della disapplicazione) arriveremmo a dire che, in sede penale, non solo la norma penale precedente all'articolo 14 verrebbe integrata da una norma comunitaria con una norma penale in bianco — il che scatenerrebbe una discussione sulla riserva di legge — ma addirittura che una norma italiana successiva più favorevole non potrebbe essere applicata perché la norma previgente, interpretata secondo il diritto comunitario, renderebbe impossibile il principio della legge più favorevole sopravvenuta.

Aggiungo che esistono due sentenze fondamentali della Corte di giustizia secondo cui mai lo Stato, e per esso i suoi organi, potrebbe pretendere dai cittadini l'osservanza delle direttive comunitarie quando la norma interna non è conforme. Sarebbe come dire che lo Stato inadempiente chiede ai cittadini di adempiere mentre lui ha violato l'obbligo, aggiungendo *a fortiori* che questa norma integerebbe una norma penale, violando la riserva di legge nazionale.

Concludo con un'ipotesi *minus* ed una *maior*. La prima è a mio modesto parere molto pericolosa, come lo è — nel caso di specie — anticipare « normicine frammento » o specifiche disposizioni a fronte di testi unici ancora da scrivere. Ciò creerebbe ulteriori problemi in sede di riforma o addirittura spingerebbe la riforma verso una direzione piuttosto di un'altra.

La seconda ipotesi è che mentre in Europa numerosi paesi hanno scritto una legge-quadro sull'ambiente — mi riferisco al Portogallo, alla Grecia, alla Spagna e ad altri ancora —, noi continuiamo in un percorso settoriale emanando norme per ogni comparto dell'ambiente, prevedendo sanzioni per ogni settore dell'ambiente e stabilendo illeciti amministrativi che rendono più difficile la vita ai cittadini, alle imprese, agli operatori giuridici-amministrativi, ed il perseguimento della semplificazione delle norme, perché l'approccio è vecchio. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Giampietro che ci ha fornito un illuminato panorama della materia al nostro esame, suggerendo dei percorsi, ed auspico che vi siano altre occasioni di approfondimento. Il senso dell'iniziativa avviata dalla Commissione è stato da lei colto esattamente, cioè l'approfondimento teso ad una indicazione alle Camere, magari anche attraverso il lavoro di riordino della normativa in funzione della delega, che consenta di avere un quadro di riferimento unitario. Ciò ben comprendendo le difficoltà interpretative e condividendo totalmente le sue considerazioni e valutazioni sull'articolo 14.

Ringrazio il dottor Giampietro, che è accompagnato dagli avvocati Anile e Danziulli, i colleghi intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del professore associato di diritto amministrativo e di diritto minerario presso l'università La Sapienza di Roma, Renato Federici.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professore associato di di-

ritto amministrativo e di diritto minerario presso l'università La Sapienza di Roma, Renato Federici. 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 alle problematiche inerenti alla definizione normativa della nozione di « rifiuto ».

L'audizione del professore di diritto amministrativo e di diritto minerario presso l'università La Sapienza di Roma, Renato Federici, potrebbe 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 la parola al professor Federici, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine del suo intervento.

RENATO FEDERICI, *Professore associato di diritto amministrativo e di diritto minerario presso l'università La Sapienza di Roma*. Signor presidente, ringrazio innanzitutto la Commissione per l'invito che mi è stato rivolto; per me è un grande onore partecipare a questa riunione, per la quale ho predisposto una relazione, che non leggerò ma che, se lo riterrete opportuno, potrò lasciare agli atti della Commissione.

PRESIDENTE. L'acquisiremo con piacere.

RENATO FEDERICI, *Professore associato di diritto amministrativo e di diritto minerario presso l'università La Sapienza di Roma*. In questo documento vengono riportati, in forma abbastanza analitica, i concetti fondamentali intorno ai quali ci si deve muovere per comprendere il concetto giuridico di rifiuto. Noi conosciamo la definizione data dalle autorità europee attraverso le direttive: i rifiuti sarebbero

quelle sostanze o quegli oggetti di cui il detentore o il titolare si devono disfare, si stanno disfacendo, hanno l'obbligo di disfarsi o hanno deciso di disfarsi. Il concetto è quello del « disfarsi ». Molta giurisprudenza, sia italiana sia e soprattutto comunitaria, gira intorno a tale definizione, non riuscendo ad andare oltre una descrizione di questa formula, che in sé potrebbe essere anche azzeccata — non dico che lo sia —, perché descrive il momento in cui il titolare del rifiuto decide di fare qualcosa, e lo sta facendo nel senso che si sta disfacendo di un oggetto, per esempio sta gettando i rifiuti urbani nell'apposito cassonetto, ha deciso di disfarsi della batteria usata, del frigorifero ormai inservibile oppure dell'autovettura non più funzionante. Ed allora dovrà assumere tutti gli obblighi relativi. Il termine « obblighi » è quello che ci aiuterà.

Il detentore di una sostanza o di un oggetto che non gli è più utile e che non riesce a vendere perché nessuno ritiene la cosa di valore ed utile ha in mano un rifiuto, che non può gettare come e dove vuole, che non può abbandonare liberamente. A seconda del tipo di rifiuto dovrà assumersi degli obblighi e dei costi per dimetterlo in forma corretta. Se possiede un frigorifero non lo può lasciare in mezzo alla strada, ma non può neanche depositarlo in un luogo qualsiasi: dovrà chiamare gli addetti dell'apposito servizio che si occupano di quel genere di oggetti, che lo dismetteranno nel modo adeguato. Lo stesso vale per gli oli esausti, per gli elettrodomestici e per gli oggetti e le sostanze che, a seguito del loro deterioramento, non sono più utili e quindi vengono considerati rifiuti.

Una prima critica alla definizione assunta dalla Comunità europea attraverso le sue direttive, in particolare la n. 91/156, ed a quella raccolta dal legislatore italiano, che non ha fatto altro che copiarla, è che quella definizione in sé descrive un fenomeno che poi non è stato compreso nella sua essenza. Infatti, l'essenza del rifiuto è quella di essere una cosa — spiegherò tra poco ciò che intendo per cosa — che non è più oggetto di diritti, ma che lo è stata:

era un frigorifero, che ho acquistato e poi usato per dieci o quindici anni, che oggi non è più riparabile e non più utilizzabile; dunque, ho deciso di disfarmene. Nel momento in cui decido di disfarmene e di comprarne uno nuovo, per quello vecchio, ammesso che non lo voglia più detenere in quanto non più funzionante, sono obbligato a seguire la procedura prevista dall'ordinamento: devo consegnarlo al servizio pubblico di raccolta di quel materiale, che verrà a ritirarlo e mi farà pagare una certa somma (qualche volta il servizio è gratuito). In sostanza, non posso abbandonarlo dove e come voglio. Lo stesso discorso vale per le batterie esaurite, gli oli esausti dei motori e via dicendo.

Il concetto base dell'ordinamento giuridico è quello contenuto nell'articolo 810 del codice civile, per il quale sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti. Le cose che non possono formare oggetto di diritti non sono beni. Dunque, vi è una distinzione innanzitutto tra cosa e bene, perché i concetti non si equivalgono, sono profondamente diversi. Nell'articolo 810 questo è chiaro, mentre in altre disposizioni del codice civile i due termini vengono usati come sinonimi; non si tratta di un uso corretto, anzi è ampiamente criticato, e nella relazione che metto a vostra disposizione ne do prova. Partendo da questo concetto base, l'abitazione, il fondo agricolo, l'autovettura, il telefonino, sono cose materiali che rappresentano dei beni perché su di essi è possibile stabilire un rapporto di diritto tipico, quello di proprietà; non è l'unico, ma è il diritto fondamentale. Potrebbe anche trattarsi di un diritto di proprietà pubblica: basti pensare ai beni demaniali, come le spiagge, il demanio idrico — fiumi e laghi —, tutti beni in quanto cose oggetto di proprietà, in questo caso pubblica.

Qual è la cosa che non è bene? Pensiamo al sole e alla luna: si tratta di cose che esistono, di cose materiali, ma che non sono oggetto di proprietà. Su questi concetti mi sono soffermato studiando un'altra cosa che non era un bene, il sottosuolo. Il fondo agricolo è senz'altro un bene, perché è oggetto di proprietà, ed i giaci-

menti minerali contenuti nel sottosuolo o anche in superficie sono senza dubbio beni, in quanto sono oggetto di proprietà, pubblica o privata (le miniere sono pubbliche, le cave sono private, le acque sotterranee sono beni pubblici). Nel sottosuolo esistono anche i beni archeologici. Sono tutte cose che, essendo oggetto di proprietà, pubblica o privata, sono beni; però il sottosuolo in se stesso, quello che regge il suolo, è oggetto di sovranità, ma non è oggetto di particolare proprietà, non essendo del proprietario fondiario. Qui esiste una teoria che risale a Jhering, che è stato uno dei più grandi giuristi dell'800, il quale si trovò a dover risolvere una questione all'epoca importantissima, come è per noi quella dei rifiuti: le ferrovie dovevano passare nel sottosuolo, sotto una collinetta, ed il proprietario fondiario voleva essere risarcito del danno della proprietà che gli veniva sottratta. Egli affermò, sconvolgendo in un certo senso il vecchio brocardo, che alcuni facevano risalire al diritto romano, che il proprietario fondiario lo era *usque ad inferos*, dicendo che invece il proprietario è padrone del fondo fino dove arriva il suo interesse concreto; in sostanza, non avendo nel sottosuolo un pozzo o una cantina, non è necessario un indennizzo.

Questa tesi è stata accolta da tutte le legislazioni moderne, dal codice svizzero a quello tedesco fino a quello italiano, all'articolo 840 del codice civile. Questo è semplicemente un ricordo storico. Il sottosuolo dunque non è un bene, sicuramente è una cosa che non è oggetto di sovranità: infatti, se costruisco una ferrovia per unire Campione d'Italia, che si trova in territorio svizzero, al nostro paese, non c'è bisogno di ottenere l'autorizzazione del proprietario dei terreni, ma in questo caso occorre l'autorizzazione dello Stato sovrano. Lo stesso vale se si volesse costruire un tunnel sotto la Città del Vaticano per aprire una stazione della metropolitana (che potrebbe anche essere comoda per questo Stato): in ogni caso la sovranità si estende nel sottosuolo per una profondità che potrebbe arrivare fin dove arriva lo stato solido e poi comincia quello

liquido, altrimenti, come si dice, al centro della terra. Questo per quanto riguarda la sovranità, mentre la proprietà arriva fin dove esiste un interesse concreto del proprietario fondiario. Tutto quello che è al di sotto quindi è una cosa, che però non è un bene; possono esistere delle cose che non sono beni, ed una di queste è il sottosuolo. Altri esempi di scuola sono rappresentati dalle piccole cose che si trovano per terra, come i sassolini, che sono quasi insignificanti. Poi esistono cose che non sono neanche oggetto di sovranità, come ho detto in precedenza: il sole, la luna e via dicendo.

Abbiamo dunque due categorie: in primo luogo i beni, le cose oggetto di diritti, come quello della proprietà pubblica o privata oppure collettiva; per esempio l'aria che respiriamo, una cosa indispensabile, è un bene che viene considerato *res communes*, come l'acqua del mare. Si tratta di beni collettivi che appartengono a tutti, però sono beni. Esistono poi cose che non sono beni, come il sottosuolo, un non bene, una cosa che però è oggetto di sovranità; poi abbiamo altre cose che, come le stelle e il sole, hanno notevole utilità per la vita dell'uomo, ma che non essendo oggetto di diritti particolari non possono essere considerati beni.

Ero arrivato a queste conclusioni nel corso di uno studio in materia di beni minerari (*Contributo allo studio dei beni minerari*, Cedam, 1996), e stavo riprendendo l'argomento per una relazione che dovevo preparare per l'università di Camerino; a quell'epoca incontrai un amico chimico, il quale mi disse che si stava occupando di rifiuti. Rimasi un po' meravigliato, forse perché pensavo che quel collega fosse affaccendato in pensieri più eterei; vedendo la mia espressione, mi spiegò l'importanza della materia. In effetti, riconosco il mio errore. Tornando a casa, pensai a cosa fossero i rifiuti in senso giuridico (il mio amico chimico se ne occupava sotto il profilo tecnico) e feci queste valutazioni: beni non sono; lo erano in precedenza. I rifiuti sono cose materiali, anche se possono essere allo stato gassoso,

liquido e solido, di cui il detentore o il proprietario o comunque colui che le ha prodotte vuole liberarsi, in quanto non più utili, altrimenti non se ne libererebbe. Non sono più utili per lui ma molto spesso non lo sono neanche per gli altri, tant'è vero che se volesse venderle non ci riuscirebbe. Quindi, per potersene liberare, per poterle abbandonare, per potersene disfare come prevede la legge deve assumere degli obblighi: innanzitutto, finché li detiene, lo deve fare correttamente e in modo che non inquinino; poi deve contattare un servizio pubblico o privato, a seconda dei casi, e poi consegnarli correttamente all'impresa o all'ente che gestisce il servizio. Questa consegna non viene effettuata a titolo gratuito; se si tratta di un'industria, essa dovrà pagare all'impresa che raccoglie quel tipo di rifiuti, oppure se si tratta di un servizio pubblico vi è una forma di tassa per quel servizio.

Allora, a seconda che si tratti di una tassa o di un contributo oppure di un servizio reso da un privato, le cose cambiano: se il servizio è reso da un privato c'è un rapporto bilaterale e dunque c'è un contratto; se invece il servizio è reso dal comune o da un'azienda comunale oppure da un'azienda comunque pubblica o sotto controllo pubblico, come è in genere il servizio di raccolta di nettezza urbana, abbiamo dei rapporti unilaterali. Infatti, da una parte vi è il comune che impone una certa tassa per un servizio, in base a certi parametri piuttosto approssimativi (non si pesano i rifiuti che si consegnano) e dall'altra parte vi è il cittadino che si serve di quel servizio e che deposita i propri rifiuti a seconda del tipo nell'apposito contenitore. Non facendo questo, viola un obbligo.

I rifiuti dunque sono cose materiali oggetto di obblighi. Nel momento in cui me ne devo disfare devo rispettare i relativi obblighi. Arriviamo adesso a un caso concreto come potrebbe essere quello sotto gli occhi di tutti in questi giorni a seguito del rinvio alla Commissione europea della questione dei rottami di ferro, una questione scottante: ci sono due giudizi, uno dinanzi al tribunale di Terni ed

un'altro dinanzi al GIP di Udine. Da quel poco che ne so, alcuni di questi rottami ferrosi sono degli ex carri ferroviari provenienti da un paese dell'est; giunti in Italia, sono stati sequestrati perché sono entrati nel nostro paese senza rispettare la normativa sui rifiuti. La controparte ribatte che non si tratta di rifiuti. Sono o non sono rifiuti? Un caso simile è quello di un carico di ferro vecchio bloccato in Umbria, nei pressi di Terni, materiale che può avere un suo prezzo; qualcuno dice che i rifiuti possono avere un prezzo, ma questo non incide sulla qualifica dei rifiuti. Qui c'è una parte della verità, non tutta. A mio avviso, la verità sta nel verificare tutto il processo dal momento in cui il primo soggetto ha dismesso il bene; in questo caso il proprietario dei carri, probabilmente le ferrovie rumene, che forse hanno sostituito i carri merci vecchi con altri nuovi, e che comunque hanno deciso di dismetterli. Li hanno dismessi gratuitamente oppure hanno pagato per questa dismissione? Hanno forse pagato perché fossero ritirati? Se il proprietario ha pagato perché fossero ritirati, togliendo l'ingombro, e perché fossero portati via, allora erano senz'altro rifiuti; se invece c'è stato qualcuno, un'impresa, che li ha ritirati e poi non so in che misura li ha trasformati in rottami, li ha schiacciati o via dicendo, pagando le ferrovie, quei carri sono stati consegnati gratuitamente? Per i carri è stato pagato del denaro oppure no? Se è stato pagato del denaro, è intervenuto un contratto di compravendita, ed allora si trattava non di rifiuti ma di beni di valore infinitamente inferiore a quello dei carri nuovi, ma comunque un bene che si è trasformato nel tempo. Si trattava non più di carri merci ma di ferro, ma se esisteva un acquirente disposto a comprarlo in base ad un contratto regolare (stiamo parlando di fenomeni normali e non patologici o con risvolti penali), per le due parti era un bene. Chi ha comprato quei carri e li ha schiacciati

in modo da poterli trasportare meglio e poi ha ricevuto, quando li ha rivenduti, un maggior prezzo, ha ottenuto un guadagno e quindi l'attività economica è stata svolta in modo efficiente e non falso. Se i vari passaggi — se più passaggi si sono avuti — sono stati effettuati sotto forma di contratti di compravendita reali, quella cosa anche di poco conto, il cui valore è diminuito moltissimo nel tempo, non è ancora sottoposta al regime dei rifiuti. Diverso è il caso se anche uno solo dei passaggi è stato a titolo gratuito oppure è stata pagata una cifra per il servizio di rimozione.

In conclusione, i beni sono le cose oggetto di diritti, i rifiuti sono le cose oggetto di obblighi. È questa la definizione fondamentale, sulla base della quale noi potremmo risolvere tutte le questioni relative ai rifiuti.

Per quanto non trattato faccio riferimento alla relazione, che lascio agli atti della Commissione, dal titolo *La nozione giuridica di rifiuto: una teoria a confronto*. Vi ringrazio ancora per avermi ricevuto. Ho consegnato anche il lavoro dal titolo *A proposito di cose che non sono beni: sottosuolo e rifiuti*, che ritengo innovativo in tema di rifiuti e dalla cui elaborazione sono sorte le chiarificazioni che ho avuto l'onore di illustrarvi.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Federici per la disponibilità e per l'approfondita relazione e gli auguro buon lavoro. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,45.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
il 21 luglio 2003.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



14STC0008170