

Nozione di “rifiuto” e ambito di applicazione degli artt. 14 e 17 del *Decreto Ronchi*

David Röttgen

Introduzione

La definizione di rifiuto contenuta nell’art. 6 comma 1 lett. a) del D.Lgs. 22/97 (di seguito: Decreto Ronchi) nulla dispone a proposito della questione, se la nozione giuridica di rifiuto debba anche ricomprendere o meno, come elemento di caratterizzazione essenziale, la nozione di “mobilità”, ossia se un rifiuto debba necessariamente rivestire la qualità di bene mobile oppure possa anche essere un bene immobile quale p.es. un sito contaminato.

La questione è di importanza non solo teorica, ma soprattutto pratica. Ad avviso di chi scrive, infatti, la difficoltà di determinare l’ambito di applicazione dell’art. 14 del Decreto Ronchi, da un lato, e dell’art. 17 del Decreto Ronchi, dall’altro, deriva essenzialmente dal fatto che il legislatore italiano ha omesso di determinare se un rifiuto debba rivestire o meno la qualità di bene mobile.

Gli artt. 14 (“Divieto di abbandono di rifiuti”) e 17 (“Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati”) del Decreto Ronchi stabiliscono due diverse forme di attività finalizzate ad eliminare / mitigare gli effetti sull’ambiente dell’agente (potenzialmente) inquinante. Soprattutto prima dell’emanazione dell’art. 1, comma 2, del D.M. 471/99 i rispettivi ambiti di applicazione degli artt. 14 e 17 del Decreto Ronchi e il rapporto di concorrenza tra le due norme sono stati oggetto di discussione in dottrina.

Il problema

La determinazione dell’ambito di applicazione della procedura per il recupero di rifiuti (art. 14 del Decreto Ronchi), da un lato, e della procedura di bonifica di siti contaminati (art. 17 del Decreto Ronchi) dall’altro lato, riveste carattere pratico.

In assenza di una netta distinzione tra il campo di applicazione delle due norme non è da escludersi – in teoria - l’ipotesi che qualora non siano soddisfatti i requisiti richiesti per opere di bonifica ai sensi dell’art. 17 del Decreto Ronchi, la pubblica amministrazione possa tentare di chiedere l’effettuazione di opere di bonifica “mascherandole” come previste dall’art. 14, comma 3 del Decreto Ronchi. L’applicazione dell’art. 14 del Decreto Ronchi avrebbe, di fatto, come conseguenza l’effettuazione di opere di bonifica indipendentemente dal fatto che siano o meno soddisfatti i requisiti di cui all’art. 17 del Decreto Ronchi, ovvero se i) siano superati i livelli di contaminazione di cui al D.M. 471/99 oppure se ii) sussista un rischio “concreto ed attuale” del loro superamento.

Abbandono di rifiuti / siti contaminati: la distinzione operata dal D.M. 471/99

Al fine di determinare l'ambito di applicazione degli artt. 14 e 17 del Decreto Ronchi il legislatore italiano ha inserito nel D.M. 471/99 l'art. 1 comma 2. Ferma restando la dizione non molto felice della norma, essa si limita a disporre che qualora si sia in presenza di un rifiuto, la procedura applicabile per la loro rimozione o l'avvio al recupero o allo smaltimento non è tanto quella dell'art. 17 quanto invece quella dell'art. 14 del Decreto Ronchi. L'ambito di applicazione degli artt. 14 e 17 del Decreto Ronchi viene pertanto determinato dal fatto se si sia o meno in presenza di un rifiuto.

Appare dubbio se l'art. 1 comma 2 del D.M. 471/99 abbia contribuito a chiarire l'ambito di applicazione degli artt. 14 e 17 del Decreto Ronchi. Qualora il criterio di distinzione utilizzato dall'art. 1 comma 2 del D.M. 471/99, ovvero la nozione di rifiuto, dovesse infatti ricomprendere sia beni mobili che beni immobili, esso risulterebbe inadatto a costituire un criterio per distinguere i rispettivi ambiti di applicazione degli artt. 14 e 17 del Decreto Ronchi. Nel caso in cui si trattasse, per esempio, di liquidi versati nel suolo / sottosuolo che abbiano come conseguenza il superamento dei livelli di contaminazione stabiliti dal D.M. 471/99, alla stregua di quanto detto sopra, i liquidi comprensivi della matrice ambientale affetta sarebbero da qualificare un rifiuto ai sensi dell'art. 6 comma 1 lett. a) del Decreto Ronchi.

Conseguentemente, l'art. 1, comma 2, del D.M. 471/99 imporrebbe che venga adottata la procedura, per altro non definita, di recupero di cui all'art. 14 del Decreto Ronchi, restando inapplicabile la procedura di bonifica, ai sensi dell'art. 17 del Decreto Ronchi.

Ipotesi per un criterio di distinzione del campo di applicazione dell'art. 14 e dell'art. 17 del Decreto Ronchi

Al fine di poter determinare l'ambito di applicazione degli artt. 14 e 17 del Decreto Ronchi, il criterio di rifiuto (e, di conseguenza, l'art. 1 comma 2 del D.M. 471/99) risulta essere idoneo qualora nella categoria di rifiuto rientrino solamente beni mobili, restando, pertanto, esclusi dalla definizione di rifiuto i beni immobili.

Tuttavia, la definizione di rifiuto, di cui all'art. 6 comma 1 lett. a) del Decreto Ronchi, non statuisce *expressis verbis* che la nozione di rifiuto presupponga necessariamente un oggetto o una sostanza avente la qualità di bene mobile. Diversamente, invece, la Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti (Direttiva 75/442/CEE e successive modifiche). Sebbene la normativa comunitaria in materia di rifiuti sembri – ad una prima lettura - non esplicitamente operare la distinzione tra bene mobile e bene immobile, con la conseguenza che entrambi possono teoricamente rivestire la qualità di rifiuto, vi sono, tuttavia, buone ragioni per sostenere - in base ad un'interpretazione sistematica, letterale e teleologica - che la Direttiva 75/442/CEE (e successive modifiche) stabilisca implicitamente che un oggetto, per rivestire la qualità di rifiuto, debba necessariamente avere la qualità di bene mobile. A conferma di quanto detto

sopra è anche possibile addurre il nuovo Catalogo europeo dei rifiuti adottato con la decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000. Il suddetto Catalogo richiama, infatti, solamente sostanze o oggetti aventi carattere di bene mobile.

Dal momento che l'elenco degli oggetti e delle sostanze da ritenersi rifiuto ai sensi del Decreto Ronchi riprende la nozione comunitaria di rifiuto, sembra lecito sostenere che anche la definizione di rifiuto contenuta nel Decreto Ronchi presuppone necessariamente un oggetto o una sostanza che rivesta, come implicitamente richiesto dalla normativa comunitaria, la qualità di bene mobile.

Le conseguenze per la distinzione del campo di applicazione degli artt. 14 e 17 del Decreto Ronchi

Da quanto fin qui espresso segue che, presupponendo la nozione di rifiuto un bene necessariamente mobile, appare possibile delineare – in applicazione dell'art. 1 comma 2 del D.M. 471/99 - la distinzione dei campi di applicazione degli artt. 14 e 17 del Decreto Ronchi. L'applicazione delle due norme dipende dal fatto di essere in presenza di un bene mobile (i.e. rifiuto ai sensi dell'art. 6 comma 1 lett. a) del Decreto Ronchi) o di un bene immobile (p.es. sito contaminato) e come tale, pertanto, non più qualificabile come rifiuto.

In pratica, dunque, l'applicazione delle due norme dipenderà dal fatto se e dalla misura in cui l'oggetto o la sostanza siano o meno incorporati al suolo / sottosuolo o nelle acque. Qualora e sino a quando l'oggetto o la sostanza non siano ancora da ritenersi incorporati ad un bene immobile conservando essi, di conseguenza, la loro individualità e qualità di bene mobile, trova applicazione – per quanto concerne la rimozione di detto oggetto o sostanza – la procedura di cui all'art. 14 del Decreto Ronchi (a condizione che siano soddisfatti anche gli altri criteri oggettivi e soggettivi della nozione di rifiuto). Al contrario, dal momento in cui l'oggetto o la sostanza siano da ritenersi incorporati al bene immobile, la procedura applicabile per la rimozione del bene sarà quella di cui all'art. 17 del Decreto Ronchi (qualora siano soddisfatti gli altri presupposti stabiliti dall'art. 17 del Decreto Ronchi). La valutazione se un oggetto o una sostanza siano da ritenersi o meno incorporati ad un bene immobile dovrà essere effettuata caso per caso, dovendosi in tale sede tenere in considerazione una pluralità di aspetti, quali, p.es., la composizione fisica dell'oggetto o della sostanza, la profondità a cui essa giace, la difficoltà tecnica di recupero, la conoscenza circa l'effettivo posizionamento ecc..

L'adozione di tale criterio di distinzione è anche giustificata da un punto di vista tecnico. Il fatto che la sostanza o l'oggetto siano o meno incorporati rende, infatti, necessari diversi metodi per il loro recupero. Ciò vale, in particolar modo, qualora si parli di sostanze allo stato liquido. In tal caso appare giustificata – anche al fine di un'effettiva tutela dell'ambiente - l'applicazione di una procedura elaborata quale quella di cui al D.M. 471/99.

Il presente contributo sintetizza il più ampio lavoro in corso di pubblicazione sulla Rivista
Ambiente dell'Ipsoa.

Per quanto risulta allo scrivente, vedi solo S. Leoni, in *Il Manuale della bonifica dei siti contaminati*, Piacenza 2003, p. 52.

Cfr., *ex multis*, (in ordine temporale): A. Capria, *La nuova disciplina del decreto legislativo n. 22/1997 sulla bonifica dei siti contaminati*, in Riv. Giur. Ambiente, 1997, p. 427 s.; F. Giampietro, *Bonifica dei siti inquinati: dal D.Lgs. "Ronchi" al "Ronchi bis"*, in Ambiente, IPSOA, 1998, p. 67 s.; L. Prati, in *Danno ambientale, inquinamento da rifiuti e responsabilità ripristinatorie*, 1999, p. 443 s.; S. Ruffilli, *Siti inquinati: quali responsabilità per l'acquirente?*, in Ambiente, IPSOA, 1999, p. 628 s.; M. Santoloci, in: *Rifiuti, acque aria, rumore*, Roma 2003, p. 271.

Sull'argomento cfr. S. Beltrame, *Il nuovo Catalogo europeo dei rifiuti (decisione 2000/532/CE e succ. mod.) e le modifiche al sistema di classificazione dei rifiuti pericolosi introdotte nel nostro ordinamento dalla c.d. legge obiettivo*, in Riv. Giur. Ambiente, . 2003, p. 341 s.