

Il Capo dell'Ufficio
Legislativo del Ministero
dell'Ambiente e della
Tutela del Territorio e del
Mare

9 Maggio

Al Capo di Gabinetto

Prot.n. UL/2007/4130

Oggetto: parere in ordine all'obbligo di Mud per i trasportatori di rifiuti di cui all'articolo 212, comma 8, Dlgs 152/2006.

Premessa

L'articolo 212, comma 8, Dlgs 152/2006 stabilisce che le imprese le quali:

- “esercitano la raccolta e il trasporto dei propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e regolare;
- trasportano i propri rifiuti pericolosi in quantità che non eccedano 30 chilogrammi al giorno o trenta litri al giorno”

sono iscritte all'Albo nazionale gestori ambientali senza essere sottoposte alla prestazione di garanzie finanziarie e a seguito di semplice richiesta scritta alla sezione dell'Albo regionale territorialmente competente senza che la richiesta stessa sia soggetta a valutazione relativa alla capacità finanziaria e alla idoneità tecnica e senza che vi sia l'obbligo di nomina del responsabile tecnico. Tali imprese sono tenute alla corresponsione di un diritto annuale di iscrizione pari a 50 euro rideterminabile ai sensi dell'articolo 21 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406. Tali imprese non sono sottoposte alla prestazione delle garanzie finanziarie (cd. “procedura light” di iscrizione).

Tali nuovi soggetti ampliano la platea degli obbligati alla iscrizione all'Albo, secondo quanto stabilito dalla Corte di Giustizia Ue, con sentenza 9 giugno 2005 (C-270/03), sentenza alla quale lo Stato italiano ha dato esecuzione mediante il citato articolo 212, comma 8, Dlgs 152/2006.

L'articolo 189, comma 3, Dlgs 152/2006 prevede l'obbligo di Mud (e, quindi, di registro di carico e scarico) in capo ad una serie di soggetti, tra i quali si rende evidente “Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e di trasporto di rifiuti”. Tale dizione, peraltro, è identica a quella in precedenza recata dall'articolo 11, comma 3, Dlgs 22/1997 (abrogato e sostituito dal Dlgs 152/2006 con il suo articolo 189, comma 3).

Possibili differenze tra l'articolo 189, comma 3 e l'articolo 212, comma 8, Dlgs 152/2006

Ad una prima lettura, dunque, sembra che le due ricordate disposizioni legislative si riferiscano a soggetti decisamente diversi. Inoltre, è sicuramente vero che la citata sentenza europea è riferita solo ed esclusivamente al regime autorizzatorio dei trasportatori di una determinata specie e non anche all'obbligo relativo al Mud. Il che è ovvio, perché la direttiva 75/442/Cee (come modificata dalla direttiva 91/156/Cee), da ultimo riassunta nella direttiva 12/2006/Ce, non contempla l'obbligo di Mud, a meno di non voler ricondurre in tale ambito il tenore del suo articolo 14, a mente del quale gli stabilimenti e le imprese che si occupano di smaltimento e di recupero devono fornire, dietro richiesta, una serie di informazioni all'autorità competente.

La locuzione “a titolo professionale” e la sentenza europea 9 giugno 2005 (C-207/03)

Tuttavia, la Corte di Giustizia europea con la citata sentenza 9 giugno 2005, nel confermare la sua precedente ordinanza 29 maggio 2001 (C-311/99), fornisce una interpretazione precisa della locuzione “trasporto a titolo professionale” dichiarando che “la nozione di trasporto di rifiuti a titolo professionale contenuta nell'articolo 12 si riferisce non solo a coloro che trasportano, nell'esercizio della loro attività professionale di trasportatori, rifiuti prodotti da terzi, ma anche a coloro che, pur non esercitando la professione di trasportatori, nondimeno trasportino nell'ambito della loro attività professionale rifiuti da essi stessi prodotti” (punto 23).

Ancora, con la ricordata sentenza, la Corte ha dichiarato che “la previsione che il trasporto sia effettuato “a titolo professionale” significa che l'attività di trasporto di rifiuti, sebbene l'articolo 12 non disponga che essa deve costituire l'attività esclusiva, e neppure principale, delle imprese di cui trattasi, deve rappresentare un'attività ordinaria e regolare di tali imprese” (punto 28) e che “...l'articolo 12 della direttiva assoggetta a un obbligo d'iscrizione gli stabilimenti o le imprese che, nell'ambito delle loro attività provvedono in via ordinaria e regolare al trasporto di rifiuti, a prescindere dal fatto che tali rifiuti siano prodotti da terzi o da esse stesse. Non risulta, peraltro, da alcuna disposizione della direttiva che tale obbligo ammetta deroghe fondate sulla natura o sulla quantità dei rifiuti” (punto 29)

E' proprio da tali dichiarazioni della Corte che deriva la possibile riferibilità del Mud ai soggetti che sono obbligati alla iscrizione all'Albo ex articolo 212, comma 8, Dlgs 152/2006, fermo restando che l'obbligo di iscrizione all'Albo è riferito alle “imprese”, mentre quello del Mud è riferito a “chiunque” (quindi, anche a soggetti diversi dalle imprese).

L'acquis comunitario e l'elemento teleologico della disciplina

L'acquis comunitario, patrimonio genetico dell'Unione europea, è certamente un principio non scritto, ma è presupposto dal Trattato Ue ed ufficializzato in base agli articoli 2, 3, 43, e 49 del Trattato di Maastricht. Tale principio impone uniformità interpretative; quindi, sarebbe ben difficile leggere la locuzione “a titolo professionale” in modo diverso da quanto stabilito dalla Corte di giustizia europea. Il che, dunque, imporrebbe di leggerla in modo estensivo quanto all'articolo 189, comma 3; sicché i soggetti obbligati alla iscrizione all'Albo gestori ex articolo 212, comma 8, Dlgs 152/2006, sarebbero anche obbligati al Mud (ed ai registri). Quindi, sotto questo profilo non si può non condividere la nota 29 marzo 2007 del Direttore generale per la qualità della vita di questo Ministero (prot. 8719/Qdv/di V).

Tuttavia, il citato acquis comunitario non può prescindere dall'elemento teleologico della norma. Infatti, l'articolo 12 della direttiva 75/442/Cee, come modificata dalla direttiva 91/156/Cee (ora trasposto pedissequamente nel testo unificato della direttiva 12/2006/Ce) risponde ad una finalità di “controllo”, come conferma la già citata sentenza europea del 9 giugno 2005: “..., la finalità di vigilanza sul ciclo dei rifiuti, perseguita dalla direttiva, implica il controllo continuo dei rifiuti fin dal momento in cui sono stati prodotti e, in particolare, come dispone l'articolo 12 della direttiva, il controllo delle condizioni in cui sono raccolti e trasportati”.

Il Mud, invece, non risponde a tale logica di controllo, ma solo ed esclusivamente ad una logica di carattere statistico e non ha nulla a che vedere con la finalità della direttiva europea (variamente numerata) che è la “tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti” (considerando n. 3).

Non è, dunque, un caso che la citata direttiva comunitaria non preveda a carico dei trasportatori l'obbligo di fornire informazioni (articolo 14).

Pertanto, fermo restando che la locuzione “a titolo professionale” deve essere letta secondo l’accezione fornita dalla Corte di Giustizia europea con la ripetutamente citata sentenza 9 giugno 2005, è ragionevole ritenere che in virtù dell’elemento teleologico che sottende all’articolo 12, direttiva 75/442/Cee (come modificata dalla direttiva 91/1576/Cee) e sussunta nel testo unificato di cui alla direttiva 12/2006/Ce, rinvenibile nel “controllo”, tale accezione non può ritenersi ascrivibile all’elemento teleologico del trasporto “a titolo professionale” individuato nell’articolo 189, comma 3, Dlgs 152/2006, poiché il Mud non è finalizzato al controllo. Dunque, non è un caso, si ripete, che la citata direttiva comunitaria non preveda l’obbligo di fornire informazioni a carico dei trasportatori (o un generale obbligo di fornire informazioni), comunque si voglia denominare il trasporto

In ordine al registro di carico e scarico, tale lettura, doverosamente orientata al rispetto dell’ acquis communitaire, consente di non ritenere obbligati a tale registro i soggetti di cui all’articolo 212, comma 8, Dlgs 152/2006 poiché la più volte citata direttiva (variamente numerata) prevede l’obbligo di registro solo a carico degli “stabilimenti” o “imprese” che effettuano operazioni di recupero o di smaltimento di rifiuti (e facoltizza gli Stati membri a porlo a carico dei produttori, articolo 14). Mentre il “trasporto” non rientra in tali tipologie di attività ma costituisce un “tertium genus” da esse distinto, pur se all’interno del concetto di gestione.

Pertanto, appare ragionevole ritenere che i soggetti di cui all’articolo 212, comma 8, Dlgs 152/2006:

- sono obbligati ad iscriversi all’Albo gestori nei modi e nei termini ivi previsti, poiché tale obbligo risponde alla finalità del controllo fatta propria dall’articolo 12, direttiva 75/442/Cee (come modificata dalla direttiva 91/156/Cee) e da ultimo sussunta nel testo unificato di cui alla direttiva 12/2006/Ce;
- non sono obbligati all’invio del Mud, poiché tale obbligo risponde ad una finalità statistica e non di controllo, tanto da non essere censito in senso assoluto dalla cennata direttiva, almeno con riguardo ai trasportatori;
- non sono obbligati alla tenuta e conservazione del registro di carico e scarico per l’operazione di trasporto poiché tale obbligo è previsto dalla citata direttiva solo a carico di stabilimenti e imprese che smaltiscono e recuperano rifiuti.

Tuttavia, si ritiene opportuno valutare la possibilità di modificare il tenore attuale dell’articolo 189, comma 3, Dlgs 152/2006, inserendo un’apposita esenzione per le imprese di cui all’articolo 212, comma 8. In tal modo, stante il nesso di causalità che collega (almeno per il trasporto) il Mud al registro, consentirebbe, senza ulteriori aggiunte di suggellare legislativamente (e non solo sotto il profilo interpretativo) anche l’esonero dal registro medesimo per la categoria di cui alla presente nota.

F.to Consigliere Sergio De Felice
Capo dell’Ufficio Legislativo