

IL NUOVO REGOLAMENTO SULLA GESTIONE DEI RIFIUTI SANITARI

(Prime note al DPR. n. 254/2003)

Prof. Avv. Pasquale GIAMPIETRO
già Consigliere di Cassazione

1. I PRECEDENTI DELLA RIFORMA

L'entrata in vigore, il 26 settembre scorso¹, del D.P.R. 15 luglio 2003, n. 254, intitolato "Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della legge 31 luglio 2002, n. 179",² non può che rallegrare gli operatori e gli studiosi del settore ove si constati che il nuovo provvedimento - nel caso di natura regolamentare, ma con forza abrogativa propria della fonte primaria., ai sensi del suo art. 16, comma, lett. b) e c)³ - assolva il compito di colmare un vuoto e/o di integrare ed emendare una preesistente normativa che sia risultata, in sede applicativa, incerta, plurima ed insoddisfacente in alcuni suoi decisivi capitoli⁴.

In questo peculiare approccio - ed anticipando le conclusioni finali - ci sembra di poter affermare che il recentissimo intervento governativo, comparato all'omologo provvedimento che è chiamato a sostituire (il D.M. 26 giugno 2000, n. 319) - nei suoi 18 articoli, 3 Allegati, 4 Capi - merita gli attributi propri di un intervento (tecnico e precettivo) certamente migliorativo e progressivo rispetto alla disciplina passata. Se è vero, come non par dubitabile, che il "ricalco" delle precedenti disposizioni (dalla prima alla quattordicesima), attinenti le stesse materie e con identiche rubriche (esclusi gli ultimi tre articoli: 15/17, dove le due fonti si biforcano significativamente), assolve, in modo soddisfacente, ad un obiettivo di politica legislativa volto a rendere più razionale ed efficiente l'intero sistema di gestione di questa peculiare tipologia di rifiuto, caratterizzato dalla sua pericolosità, soprattutto in ragione della sua infettività.

2. UNA REPENTINA ABROGAZIONE.

Piuttosto verrebbe subito da sottolineare, come impressione subliminale, che il nuovo intervento dell'estate 2003 - non solo per la comune sostanza precettiva ma ancor più, per la sua data di elaborazione ed adozione - va a sostituire una precedente disciplina che, per la sua non lontana introduzione (appena tre anni fa), non aveva avuto neppure il tempo utile per consolidarsi... Cioè, fuor di metafora, risultava ancora scarsamente approfondita dagli studiosi, occasionalmente considerata dalla giurisprudenza (amministrativa e penale) e variamente applicata nella prassi, senza ancora trasformarsi in diritto vivente nelle molteplici ed articolate esperienze regionali⁵.

Tale elementare constatazione giustificherebbe forse alcune considerazioni di principio (che ovviamente esulano da queste note) volte a censurare un modo di procedere, non isolato, del nostro legislatore (o del Governo) che, in molti settori, come nel caso, prima ancora di sperimentare la bontà di una normativa, in precedenza adottata, nel solo modo possibile... - e cioè finanziando il comparto di riferimento, al fine soprattutto di predisporre efficienti strutture di gestione e verificarne l'idoneità, dopo un adeguato lasso di tempo - trova più facile sostituirla, a scadenze ravvicinate, dando l'impressione di dover, ogni volta, ricominciare da zero...⁶

Con la conseguenza di scontare, in tal modo, i ritardi dovuti all'ingresso, nell'ordinamento, di una nuova disciplina (necessariamente da "metabolizzare" in un congruo spazio di tempo e, molto spesso, con qualche aggiuntiva difficoltà...) e le ulteriori fasi di "abbrivio" degli operatori e delle strutture che ne sono destinatari (le quali ultime, per la loro complessità e pesantezza, anche solo in base alle leggi fisiche..., hanno tempi di messa in movimento e accelerazione, assai lunghi).

3. LA LEGISLAZIONE PREVIGENTE E L'ART. 45 DEL D.LGS N. 22/97

In tale prospettiva, non sembri una inelegante "pignoleria" ricordare come, dopo le tante definizioni e discipline legislative della materia in esame⁷ e le (sempre tardive.. e) rispettive norme di attuazione⁸, il

1 Decorsi gg. 15 dalla sua pubblicazione in Gazz. Uff. 11.09.03 n.211, Serie Generale.

2 Meglio nota come "Collegato ambientale" alla legge finanziaria 2002, che ne prevedeva l'adozione entro gg. 180, dalla sua entrata in vigore (termine non rispettato ma di natura sollecitatorio e non caducatoria del potere regolamentare, come più volte ribadito dal Consiglio di Stato e come sottolineato, da quest'ultimo, nel parere consultivo rilasciato il 26.1.2003 sullo schema di regolamento: v. oltre).

3 Che dispone l'abrogazione di due norme di legge, su cui v. nota successiva e oltre, nel testo.

4 Come quella delineata dalle tre fonti abrogate: sull'art. 2, comma 1bis, legge n. 405/2001, v. P. Giampietro, Rifiuti sanitari disinfettati - La Camera dispone: vanno nei cassonetti" (poi ci ripensa e lo manda a dire in T.V.), in Ambiente, Ipoa, n. 1/2002, pag. 5.; sull'art. 45 del decreto Ronchi, ci permettiamo di richiamare un nostro primo contributo: La gestione dei rifiuti sanitari, ivi, n. 5/97, pag. 389; per le più recenti opere monografiche, v. A. Proli, La gestione dei rifiuti sanitari, Egaf, Forlì, 2001; E. Curti, R. Ferrareso, L. Iavarone, EPC, Roma, La gestione dei rifiuti sanitari, Roma 2001; B. Albertazzi-L. Musmeci, La gestione dei rifiuti sanitari, Il Sole-24 Ore, Milano, 2002 (ed ivi aggiornati richiami bibliografici).

5 Sulla sussultorietà della disciplina in materia di rifiuti sanitari, a partire dai primissimi anni '90, v. F. Giampietro, Rifiuti ospedalieri: tutto da rifare, a commento di Cons. di Stato sez. IV, 28.09.1992, n. 251, in Ambiente cit., n.1/1993, pag. 68; 19; sulla esperienza successiva, si rimanda agli approfondimenti di: V. Paone, Smaltimento dei rifiuti: la responsabilità all'interno delle U.S.L., in Ambiente, n. 12/1998, pag. 1003, con citazione di giurisprudenza; A. Muratori, Le nuove regole per la disciplina dei rifiuti sanitari, ivi, n. 10/2000, pag.928; S. Beltrame, La responsabilità per la gestione dei rifiuti nelle strutture sanitarie, ivi, n. 1/2001, pag. 9.

6 Anziché da tre..., se ci si consente la battuta, come suggeriva la saggezza napoletana di un giovane e geniale regista.

7 V. l'art. 14, del D.P.R. n. 915/1982; l'art. 9 decies della legge 8 novembre 1988, n. 475, di conversione in legge del d.l. n. 397/1988; l'art. 1, comma 2 quater della legge n. 45/1989, sino ad arrivare all'art. 45, D. lgs. n. 22/97. Sulla esperienza precedente al decreto Ronchi, cfr. P. Giampietro, Lo smaltimento dei rifiuti sanitari, Maggioli, Rimini, 1992.

8 Quelle poste, prima del presente regolamento, dal Comitato interministeriale 27.7.1984; dal D.M. 25 maggio 1989 e dal D.M. n. 219/2000. Sulla lettura di tale disciplina tecnica si rimanda agli AA. citati a n. 4.

nuovo regolamento, si presenta, pur con le sue evidenziate somiglianze con il passato, in una veste sostanzialmente "costituente".

Non tanto perché cancella il decreto del 26 giugno 2000, n. 219 (v. comma 1, lett. a) e b) dell'art. 16) unitamente al comma 1-bis dell'art. 2 della legge 16 novembre 2001, n. 219 ("Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria") che, peraltro, era stato già destinato all'abrogazione dall'art. 24 dalla legge n. 179/2002 cit. (il comma 1-bis dell'art. 2, da ultimo richiamato, prevedeva una nuova ipotetica, ma non nota..., forma di "assimilazione agli urbani" dei rifiuti sanitari speciali e/o anche pericolosi, per infettività, ma non tossici e nocivi, "... dopo un procedimento di disinfezione, mediante prodotti registrati presso il Ministero della salute...").

Quanto perché, intende innovare, addirittura..., i contenuti della norma primaria e fondativa del decreto Ronchi: l'art. 45. del quale sancisce l'abrogazione previa sostituzione ed ampliamento della sua disciplina (v. lett. c) del comma 1, dell'art. 16).

Di più. Tale sostituzione, per la sua onnicomprensività⁹, suggerisce l'idea che, almeno questa volta..., il Governo abbia intenzione di dare stabilità alla regolamentazione introdotta. E l'intento, se mantenuto..., non può che farci piacere, per i vantaggi connessi ad una normativa destinata a durare nel tempo, come già ricordati sopra (ovviamente sul presupposto che sia di buona confezione e qualità: ma su questo, v. oltre).

4. LA LEGITTIMITÀ DI UNA ABROGAZIONE

I primi interrogativi che si pongono, nel leggere che: "A decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento sono abrogati: ...l'articolo 45¹¹ del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22", ex lett. c), comma 1, dell'art. 16" - a fronte di un quadro normativo e tecnico totalmente rinnovato - sono almeno di due tipi:

- di natura formale: la fonte secondaria (regolamentare) è in grado, nel rispetto della gerarchia delle fonti, di abrogare la norma primaria? E se sì:
- sul piano sostanziale: ritroviamo nel provvedimento, con riferimento ai suoi specifici contenuti, tutte le materia già disciplinate dall'art. 45 cit.? Perché, in ipotesi di risposta negativa, saremmo di fronte ad un vuoto di disciplina, proprio a motivo dell'avvenuta cancellazione della norma primaria...

Se a quest'ultimo interrogativo si risponderà nel corso delle prossime riflessioni; alla prima domanda è agevole dare una immediata spiegazione, richiamando l'attenzione del lettore al preambolo del decreto ove, fra l'altro, si legge: "Visto l'art. 24 della legge 31 luglio 2002, n. 179, recante disposizioni in materia

ambientale".

Tale disposto, se riletto espressamente¹², ci rivela almeno due cose:

- a) che il Governo era stato "abilitato" dal legislatore a "disciplinare, con regolamento, le modalità di smaltimento dei rifiuti sanitari", con "... abrogazione delle norme anche di legge regolatrici delle materie indicate nel regolamento stesso, con effetto dalla data di (sua) entrata in vigore";
- b) che tale sostituzione doveva essere compiuta "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, sulla base dei criteri di semplificazione e di contenimento della spesa".

Tutto bene, dunque, sul piano formale della legittimità dell'abrogazione, per regolamento, di un disposto di legge (appunto l'art. 45 del d. lgs n. 22)? La risposta non mi sembra del tutto univoca e lineare.

L'art. 24 della legge n. 179/2002 ("Collegato ambientale" ricordato) risulta certamente rispettoso del comma 2 dell'art. 17, della legge n. 400/1988 (sulla "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio") nella parte in cui prevede che "le leggi della Repubblica" autorizzano l'esercizio della potestà regolamentare del Governo nelle materie" (come quella del DPR n. 254, in esame), non coperte dalla riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione" (nella specie: la materia relativa alla gestione dei rifiuti)¹³.

Meno certa appare, invece, una ulteriore risposta affermativa ove si verifichi la seconda condizione posta da detto comma 2, dell'art. 17 cit., il quale pone limiti ben precisi all'abrogazione della legge, per regolamento, e cioè che la legge autorizzante il Governo "determini le norme generali regolatrici della materia".

Orbene se si torna alla lettura dell'art. 24, della legge 179, ci si avvede che "le norme generali regolatrici della materia" - che ci si aspetterebbe di trovare in tale ultimo disposto - si risolvono nel mero divieto "... di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" (ripreso puntualmente dall'art. 18 del regolamento) e nel rispetto "... di criteri di semplificazione e di contenimento delle spese". Davvero pochino... per considerare la direttiva di "semplificazione amministrativa e di riduzione delle spese" come "norme generali regolatrici" le quali, invece, dovrebbero consistere in specifiche e univoche opzioni sostanziali del Parlamento - sulle procedure di gestione dei rifiuti sanitari - cui il Governo avrebbe dovuto attenersi nell'adottare le prescrizioni attuative, a fronte dell'abrogazione dell'art. 45 cit.¹⁴

Vero è che la prassi seguita dal legislatore, a partire dalla fine degli anni '80, nei casi in cui si è fatto ri-

9 Con l'art. 24 dalla legge n. 179/2002, richiamata a n. 2, il Senato ha modificato e sostituito l'art. 17 del precedente disegno di legge, già approvato dalla Camera (v. DDL AC 2033-B) che esplicitamente caducava il comma 1-bis dell'art. 2 cit.

10 Salvo le importanti esclusioni di cui all'art.1.

11 Norma la cui rilevanza e innovatività non era sfuggita agli studiosi, al giudice di legittimità e agli operatori, pubblici e privati. Si rimanda, in proposito, agli studiosi indicati a n. 4, sui temi salienti dell'art. 45, relativi al deposito temporaneo, agli obblighi

del direttore e responsabile sanitario, al principio tassativo della termodistruzione, ecc.

12 Ma chi riesce più a rivedere tutto l'inventario delle fonti poste in testa, e a premessa, dei nuovi provvedimenti, sicura e preoccupante spia della nostra inarrestabile, o forse cronica, "incontinenza" del legislatore...?

13 In tema, le acute osservazioni critiche di F. Fonderico, Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente, in Ambiente, Ipsoa, n. 4/2002, pag. 337.

corso alla delegificazione, smentisce una ricostruzione concettuale volta ad irrigidire le esposte condizioni, ex lege n. 400/1988, sul prevalente assunto che la delegificazione (come le deroghe apportate alle leggi da parte dei regolamenti delegati) sia "... uno dei frutti della competenza spettante alle leggi ordinarie, cui la Costituzione affida in modo implicito, la determinazione delle competenze proprie di tutte le fonti subordinate, a cominciare dai regolamenti dell'esecutivo"¹⁴ (ovviamente al di fuori delle discipline e delle materie costituzionalmente riservate¹⁵).

Ma, tanto ammesso - e confermato che specifiche disposizioni legislative, di "conferimento", sono idonee ad attribuire potestà regolamentari, delegate o delegificanti - resta però lo sbarramento (posto in evidenza dalla dottrina pubblicistica¹⁷) rappresentato dal rispetto - da parte del legislatore delegante - quanto meno dei limiti e/o criteri posti dagli art. 76 e 77 della Carta costituzionale (preventiva determinazione dei principi e criteri direttivi della delega legislativa al Governo e soltanto per.... oggetti definiti").

Occorre, infatti, evitare, secondo la più autorevole dottrina, che i regolamenti in questione vengano dotati di poteri equivalenti a quelli esercitabili mediante i decreti legislativi, senza nemmeno sottostare ai limiti costituzionalmente prescritti in tema di delegazione.

In linea con tale sistema costituzionale, l'art. 17, comma 2, legge n. 400 aveva imposto al legislatore delegante, come evidenziato, le cautele ricordate (norme generali regolatrici e espressa individuazione e abrogazione delle norme legislative vigenti). Si è altresì notato che detto provvedimento veniva, di fatto, superato dalla successiva esperienza legislativa, tanto più che i suoi limiti erano pur sempre posti da una legge ordinaria (appunto la n. 400/88) che non poteva sottrarsi alle deroghe e alle modifiche delle leggi successive. Peraltro, in un caso tanto eclatante, come quello in esame (ci riferiamo all'art. 24, legge 179 cit.), in cui il Parlamento assegna al regolamento delegificante la redazione di un vero e proprio "Testo Unico in materia

di rifiuti sanitari¹⁸, in sostituzione di tutte le disposizioni del d. lgs. n. 22/97 (decreto Ronchi) relative alla definizione, codificazione, gestione, amministrativa e tecnica, di questa tipologia di rifiuti - disposizioni tutte penalmente presidiate dal Titolo V del decreto Ronchi (ovviamente con riferimento ai rifiuti sanitari...), molto al di là della sola norma abrogata (l'art. 45)¹⁹:

- senza alcuna norma/principio/criterio direttivo di regolazione della materia (oggetto dell'attuale Testo Unico)²⁰;

- senza indicazione espressa delle norme di legge (del d. lgs. n. 22/97) che il regolamento è chiamato ad abrogare;

non può non sorgere il fondato sospetto della illegittimità costituzionale della disposizione richiamata (art. 24 cit.), non perché l'art. 17, comma 2, cit., "funga per sé solo da parametro dei giudizi della Corte, ma in quanto il mancato rispetto dei criteri che lo informano potrebbe rappresentare il sintomo di un aggiramento della Costituzione, relativamente al riparto dei poteri normativi fra il Parlamento e il Governo"²¹.

Tale profilo di incostituzionalità si rafforza altresì in ragione di un altro aspetto che ci limitiamo appena ad accennare. Il contenuto precettivo, assai pregnante, dell'art. 45 - rimpiazzato ed ampliato dal regolamento, tramite molteplici disposti (v. artt. 7, 8, 9, 11, 17, ecc.) - era penalmente garantito dall'art. 51, comma 6 (con riferimento alla "violazione delle prescrizioni di cui all'art. 45.. relativo al deposito temporaneo presso il luogo di produzione, di rifiuti sanitari pericolosi"). Nel momento in cui il regolamento abroga, previa autorizzazione della legge n. 179/2002, l'art. 45, costituente parte integrante (quale elemento normativo) della fattispecie incriminatrice che ad esso rinviava (".. è punito con la pena... chi effettua il deposito... in violazione delle prescrizioni di cui all'art. 45"), ci chiediamo se esso (regolamento) non abbia altresì "interessato" un'area (o materia) oggetto di riserva (formale) di legge (come quella segnata dall'art. 25, comma 2, della Costituzione), con conseguente illegittimità,

14 Non è questa la sede per approfondire gli eventuali profili di illegittimità del descritto meccanismo (esercizio della potestà regolamentare abrogativa di leggi - da parte del Governo - in presenza di una legge autorizzante (nello specifico: la n. 179/2002) sostanzialmente priva delle "norme generali regolatrici della materia" e senza indicazione delle norme vigenti da abrogare, tramite regolamento). Si ripete, i criteri dettati - di semplificazione e riduzione della spesa - non ci sembrano assurgere, per il loro vago e generico contenuto, a norme che, solo in base alle scelte operate e alle soluzioni adottate preventivamente dal legislatore autorizzante, avrebbero potuto qualificarsi come "regolatrici della materia". In definitiva, ci sembra che le ridette direttive di semplificazione e risparmio, risultano del tutto insufficienti per legittimare il trasferimento al Governo della potestà abrogativa di un precetto di legge del calibro dell'art. 45, del d. lgs. n. 22/97!. In proposito, si veda da ultimo, con riferimento all'art. 17, comma 2, della l. n. 400/1988, Corte dei Conti, sez. controllo, 10.5.1994, n. 32, secondo cui "... in ipotesi di delegificazione di materie, la determinazione di criteri e principi direttivi, indispensabili per l'esercizio del potere regolamentare, deve essere espressamente e sufficientemente esplicitata". Analogamente, v. l'art. 20 della legge n. 59/1997, come modificata dalla legge n. 340/2000. Per la dottrina, v. le successive note.

15 Così, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, 1996, pag. 355.

16 In sostanza è la legge stessa che dispone della competenza regolamentare e non osta il fatto che nell'area affidata ai regolamenti siano

in vigore disposizioni di legge giacché non si danno "riserve" dovute ad una precedente disciplina legislativa. In tal senso, C. Lavagna, *Ricerche sul sistema normativo*, 1984, pag. 303 e ss.

17 Già sollevata da G. Demuro, *La delegificazione*, in *Foro it.* 1989, V, col. 355 e ripresa autorevolmente da L. Paladin, *Diritto costituzionale*, 1991, pagg. 229.

18 Si legge, infatti, nel parere espresso - sullo schema di regolamento - dalla Sezione Consultiva del Consiglio di Stato, Adunanza del 26 maggio 2003, che "Il nuovo regolamento rappresenterebbe il testo unico dei rifiuti sanitari, venendo abrogate le precedenti norme, anche di legge, regolatrici della gestione e smaltimento dei rifiuti sanitari...".

19 Peraltro - anch'essa - dal contenuto assai ampio, in quanto relativo al deposito temporaneo, alla sterilizzazione, alla termodistruzione, al conferimento in discarica, agli obblighi del direttore o responsabile sanitario, ecc.

20 Che non sia il divieto "di nuovo o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" e (in base ai) "criteri di semplificazione e contenimento delle spese"! . In proposito, L. Paladin, in *Diritto costituzionale*, cit., pag. 229, osserva: "Diversamente, infatti, non sarebbe più il legislativo ma l'esecutivo stesso a stabilire in che misura e con quali effetti la normazione regolamentare sia destinata ad alterare la disciplina di legge: nel qual caso, però, risulterebbero illegittimi non solo i regolamenti ma - prima ancora - le leggi che avrebbero reso possibili conseguenze così contrastanti con il sistema costituzionale delle fonti del diritto".

anche sotto questo distinto ed assai più decisivo profilo, della fonte primaria autorizzante e di quella secondaria autorizzata²², senza alcuna indicazione delle "norme regolatrici" e senza investitura del Parlamento.

Cercando di approfondire tale aspetto, ci sembra di poter osservare che, al presente, l'art. 51, comma 6, mentre ha perso (indirettamente) il suo ruolo sanzionatorio, con specifico riferimento ed in conseguenza della abrogazione delle prescrizioni penalmente garantite dell'art. 45, ma ne ha assunto uno nuovo e più esteso, essendo destinato a "coprire" - cioè a sanzionare in sede penale.. - tutte le nuove e più dettagliate prescrizioni del regolamento, costituenti e qualificabili come "violazione delle prescrizioni afferenti il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi" (comprese le prescrizioni sugli imballaggi da usare, ecc.).

In senso ancora più lato, l'intero apparato sanzionatorio del decreto Ronchi, destinato a punire la inosservanza dei precetti adottati per il corretto svolgimento delle varie fasi di gestione dei rifiuti (raccolta e trasporto, stoccaggio, trattamento, recupero, smaltimento, bonifica, ecc.) - dopo la delegificazione della normativa primaria sui soli rifiuti sanitari (operata dall'art. 24, legge 179 cit.) - finisce per rafforzare, limitatamente a questi ultimi, i precetti posti da fonte secondaria amministrativa (il "regolamento" introdotto dal DPR 254/03, nuovo T.U. in materia: v. retro), secondo il noto (e mai troppo criticato) meccanismo della norma penale in bianco (la quale, come è noto, rimette ad una fonte secondaria, o ad una autorità amministrativa di rinvio, la individuazione dell'intero precetto penale²³).

In tale evenienza, il tema generale della delegificazione, nei suoi profili costituzionali di corretti rapporti fra Parlamento e Governo (v. sopra), si arricchisce e specifica in considerazione di problematiche proprie del diritto penale e dei suoi fondamenti costituzionali.

Ed, infatti, nella "riserva relativa di legge"²⁴ - contrapposta a quella assoluta (ove il monopolio del potere legislativo, essendo appunto assoluto, non ammette alcuna interferenza del potere esecutivo) - "la legge deve costituire il fondamento e la base della norma penale" anche se ammette (dove la sua relatività) una collaborazione diretta, in funzione descrittiva, del tipo di illecito da parte della fonte secondaria (per es. il regolamento).

Ma, per la importanza che la norma penale riveste per i beni fondamentali del cittadino, è da escludere "una delegazione legislativa a fonti subordinate" (pensiamo all'art. 24 della legge n. 179/2002 cit.) "circa la cernita in blocco di comportamenti da sottoporre a pena in determinati settori" (come nel caso del nuovo T.U.); così come è "inammissibile affidare al regolamento la scelta di condotte meritevoli di una sanzione preconstituita per legge" senza che quest'ultima legge "compia le scelte di politica essenziale in relazione al tipo di reato, al bene giuridico protetto, alla condotta rilevante, alla pena edittale, alla sua natura, ecc."²⁵.

In definitiva, a fronte della conservazione delle norme incriminatrici del Ronchi, formulate nel Capo V, secondo la struttura delle norme penali che rinviavano a condotte descritte dalla stessa legge ordinaria (nella parte relativa agli obblighi amministrativi e tecnici, sulla gestione dei rifiuti, ex Titoli I-III), l'art. 24 del "Collegato ambientale 2002", limitatamente all'area dei rifiuti sanitari, avrebbe trasformato dette norme incriminatrici, in "norme penali in bianco" (contenenti la sola sanzione), nel momento in cui, delegificando la relativa disciplina amministrativa e tecnica, ha rimesso ad un futuro regolamento (approvato poi con DPR nn. 254/2003) la funzione descrittiva delle varie condotte di reato.

Tanto è stato operato - dal ridetto art. 24 - senza peraltro alcuna fissazione "delle norme generali regolatrici della materia" e, pertanto - ci sembra di poter conclusivamente osservare - tanto in violazione dei

21 In tal senso, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, 1996, pag. 356.

22 V. ancora L. Paladin, *Diritto costituzionale*, pag. 170, che rileva: "Qualora la legge istituisce una potestà regolamentare in materia costituzionalmente riservata alla legislazione ordinaria, illegittime sarebbero non solo le norme regolamentari adottate, con quel fondamento, dal potere esecutivo, bensì - prima ancora - le norme legislative concernenti l'attribuzione della potestà medesima".

23 "Categoria assunta a punto problematico centrale del dibattito circa il carattere assoluto o relativo della riserva di legge", come rileva M. Catenacci, in *La tutela penale dell'ambiente*, 1996, pag. 172.

24 Come nella nostra vicenda: vecchie norme incriminatrici del decreto Ronchi che rinviano a nuovi precetti del regolamento sulla gestione dei rifiuti sanitari.

24 Le espressioni, fra virgolette, sono di M. Romano, *Commentario sistematico al codice penale*, 1987, sub art. 1, pag. 34-35.

25 Su cui v. sopra, con l'ulteriore considerazione che, una volta delegificata, una determinata materia non potrà più essere sottoposta al vaglio diretto di costituzionalità, al fine di una sua verifica di legalità in senso sostanziale, ma solo al sindacato diffuso del giudice ordinario e amministrativo. Alla "discrezionalità" del giudice comune è rimessa "l'effettività del controllo sul rispetto dei parametri stabiliti dalla legge" delegificante. Ma, dopo quanto detto, su quali criteri potrà essere sindacato il neo-regolamento, se l'art. 24 della legge 179/2002 non impone, in materia, alcuna norma regolatrice al Governo?. In qual modo, come rileva G. Demuro, op. cit., col 360, "... il

giudice ordinario può disapplicare il regolamento in violazione di legge e il giudice amministrativo può direttamente annullarlo", in assenza di criteri direttivi? Come "... i giudici potranno operare un penetrante sindacato diffuso sul rispetto dei principi e dei limiti posti alla potestà regolamentare in funzione delegificante"?

26 Gli orientamenti della Corte costituzionale, fin dalla fine degli anni '60, sono nel senso di delimitare, in modo rigoroso, in tema di riserva relativa di legge - quale limite o deroga al principio generale della riserva assoluta, ex art. 25, comma 2 Cost. - i rapporti fra legge incriminatrice e atto sublegislativo. In poche battute, la riserva sarebbe "... salva purché una legge dello Stato - non importa se proprio la medesima legge o un'altra legge - indichi con sufficiente specificazione, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa" (nella specie quella investita del potere regolamentare in forza della legge di delegificazione "alla cui trasgressione deve seguire la pena" (sentenze n. 26/1966; n. 1168/1971; n. 108/1982; più di recente, sempre in relazione alla violazione della riserva assoluta di legge, v. sentenza 11 giugno 1990, n. 282, in Riv. it. dir. Proc. penale, 1991, pag. 989, nel caso di rinvio del legislatore a fonti amministrative preesistenti o future, sulla considerazione che "... il totale rinvio al regolamento o all'atto amministrativo "subordinato" da parte della legge penale, nella persistenza del potere dell'amministrazione di modificare l'atto stesso, equivale a rinvio, da parte della legge, al potere subordinato, ed è pertanto chiaramente violativo della riserva di legge, ex art. 25, comma 2, Cost.).

principi costituzionali sulla delegificazione²⁶ che di quelli relativi alla "riserva relativa di legge" in materia penale²⁷.

5. DI ALCUNE NOVITÀ MINORI

Procedendo al merito del provvedimento per verificare, in prima analisi, le novità assolute (anche se non di spicco, per le quali si rimanda ai parr. successivi), con l'intenzione sia di indicare quei precetti chiamati, opportunamente, a colmare dei vuoti (limitandoli però a qualche postilla), sia per cogliere, nel caso si riferiscano ad istituti già noti, le modifiche apportate, ci proponiamo soprattutto di verificare se il DPR. n. 254 possa essere collocato in un trend di affinamento tecnico e amministrativo della normativa passata, tanto da potersi affermare, come raggiunto, l'obiettivo sotteso all'intervento governativo.

Si iscrivono, dunque, nel novero delle novità assolute, in termini di integrazione o modificazione della previgente disciplina, alcuni disposti come quello:

- dell'art. 1, comma 5, lett. g), il quale ricomprende, nel "campo di applicazione" del regolamento, "i rifiuti speciali, prodotti al di fuori delle strutture sanitarie, che come rischio risultano analoghi ai rifiuti pericolosi a rischio infettivo, con l'esclusione degli assorbenti igienici".

Previsione tendente, evidentemente, ad estendere la disciplina introdotta a quei rifiuti che, provenendo da attività e da strutture diverse da quella sanitaria²⁸, non potrebbero, in alcun modo, qualificarsi rifiuti sanitari, benché presentino il "rischio infettivo". Integrazione certamente utile, anche se resta troppo incerto il criterio della "analogia nel rischio" - fra le due tipologie di rifiuti - con cui l'amministrazione e la magistratura dovranno, in concreto, operare in applicazione dei precetti e delle sanzioni del nuovo regolamento, salvo le utili esemplificazioni dell'art. 2, comma 1, lett. i).

Quanto, poi, all'esclusione degli "assorbenti igienici", andrebbe meglio chiarita la ragione di tale esclusione (visto che, se provenienti da strutture sanitarie, essi sono considerati rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo; v. Allegato I, sub voce 1);

- dell'art. 1, comma 2, le cui previsioni riguardano la esclusione, dall'area di pertinenza della nuova disciplina, dei "microrganismi geneticamente modificati", di cui al d.lgs n. 206/2001²⁹;

- dell'art. 4, comma 4, ove si introduce il noto strumento convenzionale dell'accordo di programma che le regioni e le province autonome potranno stipulare tra loro, con le strutture sanitarie e i medici convenzionati con le stesse e con i soggetti privati interessati. Insomma un utile e flessibile mezzo di sem-

plificazione amministrativa e dunque di riduzione degli oneri di gestione, secondo le finalità poste dall'art. 1, per favorire lo smaltimento dei rifiuti sanitari sterilizzati, in impianti di termodistruzione, con recupero energetico e per spuntare le migliori condizioni di mercato;

- dell'art. 4, comma 5, in base al quale si istituiscono sistemi di monitoraggio, di analisi dei costi e della loro congruità, su base regionale, secondo criteri concordati con lo Stato, "relativamente alla gestione e smaltimento dei rifiuti sanitari". Precetto utilissimo, se sarà attuato, in tempi brevi, e diverrà operativo...

Perché non solo consentirà di seguire, nel suo svolgimento, il progressivo avvicinamento agli obiettivi di prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti e di loro reimpiego e riciclaggio secondo "obiettivi minimi" e criteri di economicità (v. comma 3, dell'art. 1); ma permetterà di capire le ragioni di una eccessiva ed equivoca... differenziazione dei prezzi (di recupero e smaltimento soprattutto dei rifiuti sanitari pericolosi, per rischio infettivo) fra regione e regione che, ove non trovi plausibili giustificazioni tecnico-economiche quanto alle entità al ribasso o rialzo - potrebbe, di fatto, celare (e, a seguito di controllo, rivelare...) interessi economici non meritevoli di tutela, quando non del tutto illeciti;

- dell'art. 8, comma 3, e dell'art. 17, ove si recupera gran parte del contenuto dell'art. 45 del d.lgs n. 22 cit. (dove la sua abrogazione), relativamente alle modalità e termini di "deposito temporaneo e preliminare" del rifiuto sanitario a rischio infettivo, all'interno e all'esterno della struttura sanitaria, ed ai "compiti" (meglio: competenze o obblighi, con connessa responsabilità amministrativa, civile e penale) del "responsabile della struttura sanitaria e del cimitero" (con ampliamento delle fattispecie previste dal menzionato art. 45);

- degli artt. 15 e 14, comma 1, con i quali, per la prima volta, si contemplan i rifiuti speciali, prodotti all'esterno delle strutture sanitarie che presentino rischi analoghi ai rifiuti sanitari infetti e si prescrive che l'impianto per smaltire "i chemioterapici antitumorali può avvenire" (dunque non deve necessariamente avvenire) negli impianti di incenerimento già autorizzati per i rifiuti sanitari a rischio infettivo, nelle more del recepimento della direttiva 2000/76 CE.

6. VERSO IL SUPERAMENTO DI PERSISTENTI CRITICITÀ

Ma non può sfuggire a chi abbia maturato una certa esperienza in materia - in ordine alle vere criticità che affliggono, a tutt'oggi, il complesso sistema di gestione

27 In sostanza la legge ordinaria soddisfa il principio costituzionale posto a garanzia del cittadino - tutte le volte in cui, pur rinviando a fonte subordinata il compito di descrivere in tutto o in parte la figura di reato - indichi, al contempo, "i presupposti, il contenuto e i limiti" degli atti cui viene fatto rinvio". Così, M. Catenacci, op. cit. pag. 176 n. 40 ed ivi ampi e convincenti approfondimenti della complessa tematica nonché esaurienti richiami bibliografici.

28 Ricorda F. Mantovani, in *Diritto penale*, 1992, pag. 89, che: "...è stata inoltre sostenuta l'assoggettabilità al controllo di costituzionalità

della norma penale integrata, in modo che anche gli atti amministrativi integrativi vengano sottoposti al controllo costituzionale: non come tali ma in quanto attengono al contenuto precettivo della norma penale".

29 Come definita dall'art. 2, secondo tre criteri: indicazione del rifiuto nella elencazione (esemplificativa e non tassativa) degli allegati I e II; derivazione topografica del rifiuto dalle "strutture sanitarie pubbliche e private", normativamente definite; provenienza da attività medica e veterinaria di prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione e ricerca.

dei rifiuti sanitari in Italia (soprattutto pericolosi) - che il Governo non ha inteso sostituire, in tempi relativamente brevi, il vecchio regolamento al nuovo, per limitarsi a introdurre i precetti, tutto sommato di contorno, appena passati in rassegna.

Il suo reale intendimento, e la vera e propria sfida che esso si propone di vincere, attiene a questioni diverse e assai più impegnative, sino ad oggi irrisolte (o mal risolte), come quelle relative:

- 1) alla conformazione di ogni fase della gestione dei rifiuti sanitari e dei rifiuti di esumazione e da estumulazione nonché da altre attività cimiteriali ai principi e criteri che garantiscono elevati livelli di tutela ambientale, della salute pubblica e controlli efficaci, ex art. 1, comma 1;
- 2) alla qualificazione giuridica del rifiuto infetto - come urbano, per assimilazione - a seguito e per effetto di idonea e controllata sterilizzazione;
- 3) ai sistemi di recupero (per es. per produrre energia) o di smaltimento del rifiuto sanitario infetto o sterilizzato (per incenerimento o in discarica) e dei relativi costi economici, a carico del produttore del rifiuto;
- 4) alla codificazione dei rifiuti sanitari, a seconda della tipologia e dei trattamenti cui sono sottoposti, in conformità del nuovo codice CER.

Questa nota di presentazione e di prima delibazione di tanto complesse tematiche non potrà che limitarsi a sottolineare, se ce ne fosse ancora bisogno, la rilevanza e decisività di una corretta soluzione, giuridica e tecnica, delle accennate questioni, con l'aggiunta di qualche riflessione a margine, diretta soprattutto ad avviare un pacato colloquio tra gli studiosi.

Riflessione, aggiungerei, suggerita più dalla esperienza e dalla confidenza acquisita negli anni con la materia in esame, che da una ponderata meditazione sulle nuove disposizioni (ancora da acquisire, almeno da parte nostra).

6.1. Il rifiuto sanitario assimilato al rifiuto urbano.

Riflettendo, pertanto, sul filo (a volte inaffidabile...) dell'intuizione, mi permetto di rilevare:

sub 2), di par. precedente, che l'assimilazione, come predicata dal nuovo art. 2, comma 1, lett. g) n. 8, a dif-

ferenza e superamento dell'omologo disposto del D.M. 219, viene sottoposta alla duplice condizione:

- a) di un preventivo procedimento di sterilizzazione, alle condizioni poste dalla successiva lett. m)³⁰, in un impianto verificato secondo l'allegato III³¹;
- b) e di un successivo smaltimento in impianto di incenerimento per rifiuti urbani.

Viene, pertanto, rimosso l'inutile quanto forzato ed illogico presupposto, richiesto dalla precedente normativa, "dell'esercizio, nell'ambito territoriale ottimale (ATO)³², di almeno un impianto di incenerimento di rifiuti urbani". Condizione che non ricorreva in molte realtà regionali sia per ... la mancata costituzione degli ATO sia per assenza in essi, quando costituiti, di inceneritori per urbani...

È tenuto fermo, invece, il principio secondo cui il rifiuto sterilizzato, quale rifiuto urbano, deve essere smaltito, in prima battuta, in ambito regionale, ex lettera c) del comma 1, dell'art. 11, la quale (lettera) fa, per l'appunto, riferimento agli impianti regionali di termodistruzione (alias: incenerimento)³³.

Il presupposto sub b) - relativo al necessario smaltimento per incenerimento, ai fini della assimilazione - presta il fianco ad alcuni rilievi critici³⁴:

il primo, attiene alla natura della condizione imposta che, essendo relativa ad una fase successiva (di smaltimento), non ha nulla a che vedere - concettualmente, giuridicamente e tecnicamente - con le caratteristiche sostanziali (merceologiche, fisiche e chimiche) del rifiuto sanitario (già) infetto, una volta che sia sterilizzato. Quest'ultimo, infatti, diviene, a nostro modesto avviso, "urbano per assimilazione", alla sola condizione di una sua idonea sterilizzazione e non già in forza di un secondo elemento, del tutto estraneo (e dunque non costitutivo della qualificazione giuridica del rifiuto come urbano), di un successivo incenerimento (che, manifestamente, attiene alle modalità, cronologicamente posteriori, di smaltimento);³⁵

il secondo rilievo riguarda la destinazione dello "sterilizzato" agli inceneritori dei soli rifiuti urbani. Se tale scelta appare coerente (stante la natura urbana dello "sterilizzato") perché allora, nel successivo art. 11, comma 1, lett. b), si consente che i rifiuti sanitari infetti, sempre sterilizzati, "possono essere smaltiti in impianti di incenerimento di rifiuti urbani o di rifiuti speciali, alle stesse condizioni economiche adot-

30 In tema, mi sia permesso di rinviare a P. Giampietro, OGM: principio di precauzione, analisi di rischio e responsabilità, in questa *Ambiente*, cit., n. 10/2001, pag. 897 nonché a F. Giampietro, Rischio ambientale e principio di precauzione nella direttiva sugli OGM, *ivi*, pag. 951.

31 Rimasta invariata, rispetto alla passata lett. l, dell'art. 2, comma 1, d.m. 219, cui si aggiunge l'ulteriore condizione della "diminuzione del peso dei rifiuti stessi".

32 Dal tenore identico all'omologo allegato III.

33 A conferma di ciò, v., altresì, l'art. 9, comma 7. Che l'ATO non sia più condizione di assimilazione per il rifiuto sanitario sterilizzato si argomenta, a contrario, dall'art. 9, comma 3, il quale ipotizza che: "I rifiuti sanitari sterilizzati, di cui all'articolo 2, comma 1, lett. g), numero 8 (appunto quelli "assimilati agli urbani"), possono essere "smaltiti fuori dall'ambito territoriale ottimale presso impianti di incenerimento di rifiuti urbani o discariche di rifiuti non pericolosi" purché "raccolti e trasportati separatamente dai rifiuti urbani".

34 Che neppure l'incenerimento in ambito regionale costituisca condizione di assimilabilità, si inferisce dal comma 7, dell'art. 9 che detta:

"In caso di smaltimento dei rifiuti sanitari sterilizzati assimilati ai rifiuti urbani in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti si applicano le condizioni di cui all'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22."

35 Già da noi prospettati in "Assimilazione del rifiuto sanitario all'urbano in presenza dell'inceneritore in A.T.O.", in *Ambiente* cit., n. 3/2001, pag.238.

36 Di tale avviso si era manifestato il Governo con il d.m. 25 maggio 1989, che a punto 5 dell'Allegato 1 disponeva che i rifiuti sanitari infetti - di cui ai precedenti punti 2 e 3, "esclusi dalla assimilabilità" - potevano diventare "assimilabili agli urbani...purché sottoposti a trattamento di sterilizzazione". Si sottolinea, altresì, che la piena legittimità della previsione - siccome conforme alla normativa previgente dei rifiuti e a quella igienico-sanitaria, era stata definitivamente sancita da Consiglio di Stato, sez. IV, 28 settembre 1992, n. 951, in *Consulenza Ambiente*, n. 1/1993 pag. 61, con nota di P. e F. Giampietro.

tate per i rifiuti urbani"?³⁶

Intendo dire: perché negare l'assimilazione in questo secondo caso, una volta che sia stata prevista, in via generale, l'autorizzazione del rifiuto sterilizzato ad accedere agli inceneritori anche per rifiuti speciali, in forza dell'art. 11?

6.2. Riassumendo...

Raccogliendo le fila delle riflessioni appena svolte e volendo schematizzare un quadro normativo, ancora... notevolmente articolato (se non complesso...), potrebbe fornirsi la seguente, essenziale casistica:

- si impone, in via primaria e preferenziale, lo smaltimento per termodistruzione, dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo (v. art. 10);
- solo in via derogatoria e temporanea, si ammette la possibilità di conferire il rifiuto sanitario sterilizzato in discarica, al fine di contenere i costi di smaltimento, e con l'intervento (e sotto la competenza e responsabilità) del solo presidente della Regione ex art. 11, comma 1, lett. c);³⁷
- il rifiuto sanitario infetto, una volta sterilizzato, ex art. 7, è assimilato, ex lege (recte: da regolamento) al rifiuto urbano e ne segue la disciplina, con le specificazioni poste dall'art. 9, commi 1-3, a condizione che sia smaltito in impianti di incenerimento per urbani;
- l'incenerimento dovrà avvenire negli "impianti di termodistruzione" della regione in cui avviene la produzione del rifiuto, come si desume, a contrario, dall'art. 11, comma 1, lett. c) e dall'art. 5, comma 3, lett. a) del decreto Ronchi, trattandosi di rifiuto urbano;
- se in tale regione non vi sia l'inceneritore, lo smaltimento in altre regioni risulta sottoposto ai limiti previsti dall'art. 5, comma 5, del decreto Ronchi, ex art. 9, comma 7 (peraltro derogabili a certe condizioni);
- il rifiuto sanitario infetto, una volta sterilizzato - qualora non possa essere incenerito per mancanza di inceneritori (non in ATO ma) regionali, ovvero non sia destinato, sempre nell'ambito della regione, alla produzione di CDR né ad altri impianti che utilizzano il rifiuto sterilizzato per produrre energia (o perché mancanti o perché in numero inadeguato al fabbisogno o, infine, in quanto il produttore di rifiuti non intenda, per motivi economici o per altre ragioni, farvi ricorso³⁸) - può essere qualificato, ancora una volta, rifiuto assimilato all'urbano e conseguentemente essere conferito in discarica, secondo "... il regime giuridico dei rifiuti urbani e le norme tecniche che disciplinano lo smaltimento in di-

scarica per rifiuti non pericolosi"³⁹, alla ulteriore condizione che sia (richiesta e) rilasciata l'autorizzazione del solo Presidente della Regione⁴⁰;

- viene messo a tacere (abrogato) "il concerto" (l'intesa) di cui al comma 3 dell'art. 45, del decreto Ronchi, con il Ministro della Sanità e il Ministro dell'ambiente. I quali, dunque, escono di scena, quali ospiti "ingombranti" e non "competenti" (rispetto alla competenza, esclusivamente regionale, ad assumere tale provvedimento autorizzatorio) benché non vi fossero mai entrati..., trattandosi di vicenda rimasta di fatto... "sterilizzata", nella prassi quotidiana, sino al momento della sua odierna cancellazione;
- i rifiuti sanitari, sebbene sterilizzati, se avviati in impianti di produzione di CDR o "direttamente utilizzati come mezzo" (sostanza/materiale) "per produrre energia", non sono considerati assimilati agli urbani (v. art. 9 comma 4 e art. 11, comma 1, lett. a), assumendo la qualifica di rifiuti (speciali) combustibili, con codice CER 19 12 10 (in conformità alla previsione dell'art. 7, comma 3, l-bis, del decreto Ronchi).

6.3. Recupero e smaltimento dei rifiuti sanitari infetti

Costituisce motivo di apprezzamento in favore dell'atto de quo, l'aver enfatizzato, con norme ripetute ed appropriate, la prevalenza della destinazione a recupero - del rifiuto sanitario sterilizzato - piuttosto che allo smaltimento finale (v. artt. 1, comma 3, lett. g); 5; 11, comma 1, lett. a).

Soprattutto ponendo in evidenza il suo possibile (e auspicato) impiego per la produzione del CDR e, comunque, per produrre energia (v. l'art. 11, comma 1, lett. a) e c), nonché l'art. 9, comma 4).

Sul piano delle scelte di gestione, ciò comporta che al produttore vengono proposte (e puntualmente regolate) tre significative modalità operative:

- 1) invio dello sterilizzato "in impianti di produzione del CDR", per la successiva valorizzazione di quest'ultimo ovvero al "diretto utilizzo per produrre energia";
- 2) conferimento in impianti di incenerimento per urbani o speciali (a parità di condizioni economiche) nella propria regione o in ragioni diverse, con i limiti indicati, ex art. 5, comma 5 del decreto Ronchi;
- 3) conferimento in discarica, ricorrendone i presupposti specificati, secondo le norme del rifiuto urbano, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. c).

³⁷ Molto opportuna, per evitare abusi, la indicazione del corrispettivo imposto ai gestori di inceneritori per rifiuti speciali che accolgano i sanitari sterilizzati - e dunque urbani per assimilazione - ad identiche condizioni economiche.

³⁸ E per le Province autonome?

³⁹ Non potendosi ritenere che il produttore sia obbligato a conferire i suoi rifiuti in un impianto di produzione di CDR o a utilizzarli direttamente per produrre energia, se tali obiettivi non rientrano nel programma di gestione della sua impresa, ex art. 41 Cost. (libertà di iniziativa economica privata). Si noti che l'ultima proposizione dell'art. 11 fa esclusivo riferimento, come termine di efficacia dell'autorizzazione allo smaltimento in discarica, agli "impianti di trattamento termico".

Termine sinonimo, come quello di termodistruttori o termovalizzatori, dell'originario vocabolo di "inceneritore", caduto in disuso perché generalmente sospetto da parte della popolazione ospitante l'impianto....

⁴⁰ Il Regolamento, per pudore..., non denomina espressamente, nell'art. 11, questa ipotesi di assimilazione che, peraltro, è richiamata espressamente nell'art. 2, comma 1, lett. g) n. 8, in fondo.

Autorizzazione temporanea il cui effetto è destinato a cessare al momento in cui si realizzeranno, in detta regione, un numero di impianti di trattamento termico adeguato al fabbisogno regionale: l'inceneritore torna a prevalere sulla discarica!

6.4. Classificazione e codici

In termini di qualificazione del rifiuto sanitario sterilizzato e del suo codice CER, dette opzioni impongono di seguire discipline amministrative e tecniche differenziate trattandosi:

- nel primo caso (v. retro sub 1, par. 4.3.), di un rifiuto speciale, ancorché sterilizzato, con codice CER 19 12 10, da raccogliere e trasportare separatamente dai rifiuti urbani, ex comma 4, dell'art. 9;
- nella seconda ipotesi (v. retro sub 2, par. 4.3.), di un rifiuto assimilato all'urbano, il cui codice CER è appunto il numero 20 03 01 (rifiuti urbani non differenziati). Il loro trasporto, in ATO o fuori di esso, è regolato dai primi tre commi dell'art. 9⁴¹;
- la terza evenienza (v. retro sub 3, par. 4.3.), come indicato, presuppone e configura una vera e propria ipotesi di assimilazione del sanitario sterilizzato all'urbano (ancorché vista con disfavore e a tempo..).

7. NUOVI SCENARI E QUALCHE DUBBIO FINALE

Dopo una visione d'insieme delle nuove disposizioni del regolamento, sarebbe opportuno verificarne, più in profondità, la congruità tecnica e giuridica, rispetto alle scelte di fondo sopra accennate; le sottese motivazioni economico-gestionali; la coerenza dei conseguenti dettati normativi, ecc.

Ma, come appare evidente, i limiti della presente no-

ta - di prima deliberazione del provvedimento - sono stati già sfiorati e quello che doveva essere solo un esordio e una premessa, si impone, invece, come una conclusione.

Non possiamo però esonerarci dal trarre, dalle analisi svolte, una valutazione di sostanziale apprezzamento della normativa rassegnata - salvi i dubbi di costituzionalità tratteggiati all'inizio - per il maggiore e progressivo rigore con cui sono, oggi, regolamentati i profili tecnici ed impiantistici connessi alla gestione del rifiuto sanitario (basti riflettere sulle prescrizioni relative al trattamento di sterilizzazione, ai relativi impianti, ai dovuti.. controlli, ecc.).

Una verifica, quasi sperimentale, di quanto appena affermato può effettuarsi anche solo comparando il contenuto degli ultimi tre regolamenti, succedutisi in materia, tenendo d'occhio il numero, il contenuto e la qualità delle rispettive disposizioni: dall'esangue d.m. 25.5.1989, al successivo più dettagliato, ma farraginoso, d.m. 219/2000, sino al regolamento presente.

Certamente un motivo di conforto, per l'operatore, le strutture sanitarie e la pubblica amministrazione, anche se sui "fondamentali" (oneri finanziari assenti, ex art. 18; condizioni di assimilazione ancora farraginose; presupposti di accesso in discarica, tutti da sperimentare..; recupero dello sterilizzato, considerato ancora smaltimento, ex art. 11, ecc.), c'è forse ancora da tornare



41 Poiché l'art. 9, comma 3 considera i rifiuti sanitari sterilizzati, assimilati agli urbani smaltiti fuori ATO, non si comprende perché il successivo comma 6, imponga, per essi (urbani, per assimilazione), il rispetto delle norme tecniche che disciplinano il deposito temporaneo, raccolta e trasporto, messa in riserva, deposito preliminare dei rifiuti speciali non pericolosi, come nella distinta ipotesi del comma 4 (che invece riguarda sicuramente i rifiuti sanitari sterilizzati non assimilati!). Si è, infatti, già notato, che lo smaltimento fuori ATO non incide, in termini giuridici, sulla qualificazione dello "sterilizzato", come rifiuto assimilato all'urbano. Un refuso lasciato dalla vecchia disciplina?

42 In quanto il CDR, anziché "prodotto" (combustibile) viene qualificato ancora rifiuto (recuperabile, a certe condizioni...).

43 Non tanto per attingere la perfezione..., nemica del bene, quanto per fornire uno strumento normativo ancora più lineare ed efficace di promozione (tecnica e finanziaria) del mercato del recupero e smaltimento dei rifiuti sanitari pericolosi, tramite incenerimento o sterilizzazione. Sulla tesi, già esposta a n. 22 della sufficienza - tecnica e giuridica - della sterilizzazione del rifiuto sanitario infetto, al fine di qualificarlo assimilato al rifiuto urbano, tanto da considerare tale trattamento (se idoneo) come unica condizione necessaria allo scopo (senza imporre il successivo incenerimento), rinvio al nostro: "Sterilizzazione e assimilazione nel decreto Ronchi e nel sistema precedente, in Ambiente, IPSOA, n. 1/2001, pag. 33 .